



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

# 로컬 거버넌스의 형태와 운영에 관한 비교연구

- 도시와 농어촌의 주민자치센터를 중심으로 -

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

박 선 영

# 로컬 거버넌스의 형태와 운영에 관한 비교연구

- 도시와 농어촌의 주민자치센터를 중심으로 -

지도교수 김 순 은

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

박 선 영

박선영의 행정학 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 정 용 덕 (인)

부 위 원 장 \_\_\_\_\_ 박 순 애 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 김 순 은 (인)

## 국 문 초 록

이 연구는 새로운 통치과정으로 등장한 거버넌스를 지역 수준에 적용한 개념인 로컬 거버넌스가 지역적 특색을 반영한다면 그 형태와 운영이 지역의 특성에 따라 차이를 보일 것이라는 의문에서 시작하였다. 로컬 거버넌스의 형태와 운영에 대해 분석하고자 주민자치센터를 매개변수로 활용하였다. 로컬 거버넌스를 구조로서의 로컬 거버넌스와 절차로서의 로컬 거버넌스로 구분하였다. 구조로서의 로컬 거버넌스는 제도적 측면과 구성적 측면으로 구성된다. 제도적 측면은 주민자치센터에 대한 법적 근거 요인에 관한 내용이다. 구성적 측면은 주체간 관계에 관한 내용이다. 절차로서의 로컬 거버넌스는 운영적 측면과 내용적 측면, 환류로 구성된다. 운영적 측면은 자원, 소통주기, 주민자치위원회 구성에 관한 내용이다. 내용적 측면은 주민 접근성, 프로그램 및 사업 내용, 주민 참여에 관한 내용이다. 환류는 환류체계에 관한 내용이다. 서로 다른 특성을 지닌 두 지역으로는 도시지역과 농어촌지역의 특성을 나타내는 서울시 마포구 도화동과 제주시 구좌읍을 선정하였고 두 지역의 주민자치센터에 대해 비교 분석하였다.

분석 결과, 두 지역은 법적근거, 주체간 관계, 물적자원, 인적자원, 소통주기, 주민자치위원회 구성, 주민 접근성, 주민 참여, 환류체계에 관한 내용은 유사성을 보였다. 그러나 재정자원, 프로그램 및 사업과 관련한 내용은 큰 차이를 보였다.

운영적 측면에서 재정자원과, 내용적 측면에서 프로그램 및 사업은 차이를 보이고 있었다. 재정자원의 경우 도화동은 자체재원이 프로그램 수강료 징수를 통해 충당되고 있으나 구좌읍은 수강료가 무료이기 때문에 별도의 구좌메세나라는 운동 기금을 시행하여 충당하고 있었다. 이는 농

어촌 지역의 주민들에게 문화 향유의 기회를 제공하기 위한 노력 중 하나이다. 프로그램 및 사업의 경우 도화동은 도시지역의 어린이들을 위한 활동을 시행함으로써 단절된 이웃간의 교류를 회복하기 위해 노력하고 있었다. 한편 구좌읍은 상대적으로 인구 구성 비율이 높은 노인을 위한 프로그램이 특화되어 있었고 다문화가정을 위한 활동도 따로 시행하고 있는 것으로 분석되었다.

연구 결과를 종합해 보면, 두 지역을 비교한 결과 로컬 거버넌스의 형태와 운영에서 가장 큰 차이를 보이는 것은 내용적 측면이다. 이러한 차이는 앞으로 주민자치센터에서 주민자치회로의 전환 과정에서 도시와 농어촌 지역처럼 다른 특성을 지닌 지역의 경우 각각의 지역적 특색을 고려한 시행이 필요함을 시사한다.

**주요어:** 로컬 거버넌스, 주민자치센터, 도시와 농어촌, 주민자치회,  
주민자치위원회

학번: 2012-21933

## <목차>

제 1장 서론 .....	1
제 1절 연구의 목적 및 필요성 .....	1
제 2절 연구의 대상 및 연구방법 .....	4
1. 연구의 대상 .....	4
2. 연구방법 .....	5
제 2장 이론적 논의 및 선행연구 검토 .....	7
제 1절 이론적 논의 .....	7
1. 로컬 거버넌스에 관한 이론적 논의 .....	7
1) 거버넌스의 개념 .....	7
2) 거버넌스 모델 .....	9
3) 시민사회 중심적 거버넌스 .....	12
2. 주민자치센터에 관한 이론적 논의 .....	14
1) 주민자치와 단체자치 .....	14
2) 주민주권론 .....	15
제 2절 선행연구의 검토 .....	18
1. 로컬 거버넌스에 관한 선행연구 .....	18
1) 로컬 거버넌스 형성과 성공요인에 관한 선행연구 .....	18
2) 로컬 거버넌스 사례에 관한 선행연구 .....	20
2. 주민자치센터에 관한 선행연구 .....	21
1) 주민자치센터에 관한 시기별 선행연구 .....	21
2) 주민자치센터와 로컬 거버넌스에 관한 선행연구 .....	24

<b>제 3장 연구설계 및 분석방법</b>	<b>26</b>
제 1절 변수의 도출	26
1. 거버넌스 구성요인 도출	26
2. 주민자치센터 구성요인 도출	29
제 2절 분석틀 및 분석방법	32
1. 분석의 틀	32
2. 분석방법	36
 <b>제 4장 도화동과 구좌읍 주민자치센터</b>	 <b>39</b>
제 1절 도화동 자치회관 일반현황	39
제 2절 구좌읍 주민자치센터 일반현황	40
 <b>제 5장 도화동·구좌읍 주민자치센터의 비교 분석</b>	 <b>44</b>
제 1절 도화동 자치회관과 로컬 거버넌스	44
1. 구조로서의 거버넌스	44
1) 제도적 측면	44
2) 구성적 측면	45
2. 절차로서의 거버넌스	46
1) 운영적 측면	46
(1) 자원	46
(2) 소통 주기	49
(3) 주민자치위원회 구성	50
2) 내용적 측면	52
(1) 주민 접근성	52
(2) 프로그램 및 사업 내용	52

(3) 주민 참여 .....	55
3) 환류 .....	56
제 2절 구좌읍 주민자치센터와 로컬 거버넌스 .....	57
1. 구조로서의 거버넌스 .....	57
1) 제도적 측면 .....	57
2) 구성적 측면 .....	57
2. 절차로서의 거버넌스 .....	58
1) 운영적 측면 .....	58
(1) 자원 .....	58
(2) 소통주기 .....	62
(3) 주민자치위원회 운영 .....	64
2) 내용적 측면 .....	65
(1) 주민 접근성 .....	65
(2) 프로그램 및 사업 내용 .....	66
3) 주민참여 .....	69
4) 환류 .....	70
3. 분석 결과의 비교 .....	70
제 3절 분석결과의 요약 .....	74
1. 구조로서의 로컬 거버넌스 .....	74
2. 절차로서의 로컬 거버넌스 .....	74
 제 6장 결론 .....	 78
제 1절 연구결과의 요약 .....	78
제 2절 이론적·정책적 함의 .....	81
제 3절 연구의 한계 .....	84



참고문헌 .....	85
Abstract .....	91

## 〈표 목차〉

표 1 선행 거버넌스 구성요인 .....	26
표 2 선행 주민자치센터 문제점과 구성요인 .....	29
표 3 분석의 틀 .....	32
표 4 구좌읍 내 리 현황 .....	42
표 5 도화동 자치회관 수입내역 .....	46
표 6 도화동 자치회관 지출내역 .....	47
표 7 도화동 자치회관 시설 현황 .....	48
표 8 도화동 주민자치위원회 정기회의 참석인원 및 안건처리 .....	50
표 9 도화동 자치회관 프로그램 현황(대상별) .....	54
표 10 도화동 자치회관 프로그램 현황(교실 분류 별) .....	54
표 11 구좌읍 공간 이용현황 .....	60
표 12 구좌읍 프로그램 강사 및 자원봉사자 참여 현황 .....	62
표 13 구좌읍 주민자치위원회 정기회의 참석인원 및 안건처리 .....	63
표 14 구좌읍 분야별 프로그램 수와 참여인원 .....	67
표 15 주민자치위원회와 주민자치회 비교 .....	82

## 제 1장 서론

### 제 1절 연구의 목적 및 필요성

‘거버넌스(governance)’라는 개념은 20세기 후반 정부의 역할을 축소시켜야 한다는 요구와 함께 등장하였다. Rhodes(1996)는 거버넌스를 새로운 통치 과정으로 보았다. 새로운 통치 과정으로서의 거버넌스는 기존 국가 중심의 통치에서 국가와 시장, 시민사회가 함께 하는 협치(協治)로의 변화를 의미한다. 특히 로컬 거버넌스는 지방에서 일어나는 협치 과정으로 지방정부, 주민, 그 외의 지역의 시장부문의 다양한 행위자들을 포함한다. 로컬 거버넌스는 지역의 행위자들을 포함하는 협치의 과정으로 지역 행위자들 간의 네트워크를 기반으로 한다. 따라서 지역마다 거버넌스는 다른 형태로 나타날 수 있으며, 그 형태는 각 지역의 특성과 관련한다.

로컬 거버넌스가 지역적 특성을 반영한다면 도시와 농어촌 지역에서 나타나는 로컬 거버넌스는 그 형태에서 차이를 보일 것이다. 특히 로컬 거버넌스가 지방정부와 지역 주민과의 관계에서 나타나는 ‘협치’의 과정일 때, 그 차이는 더욱 극명할 것이다. 기본적으로 도시와 농어촌 지역은 지리적 차이를 기반으로 종사 산업의 구조에서 차이를 보일 것이며, 인구 규모와 구조 등에서도 차이를 보인다. 따라서 로컬 거버넌스의 지역적 특성에 따른 차이를 보기 위해 지방정부와 지역 주민 간의 관계가 형성되는 주민자치센터의 사례를 통해 그 차이를 분석할 것이다.

우리나라의 주민자치센터 설치에 대의제적 요소를 갖는 현행 선거제도의 한계를 보완하고 실질적인 주민자치를 실현하여 주민들이 원하는 공

공서비스를 제공하기 위한 노력에서 시작되었다. 주민자치센터의 주민자치위원회는 지역의 주민들로 구성 되고 주민참여를 통한 주민자치 실현을 가능하게 한다. 그런 과정 속에서 주민자치센터는 주민의 삶의 질을 향상시키면서 지역 공동체의 구심점이 된다. 동시에 최근 분권화의 확산으로 지방정부 역할의 중요성이 강조되고 있다. 지방정부는 자신의 문제를 스스로 해결하기 위하여 경쟁력을 갖추어야 하는데 이를 위해서는 지역 주민들의 필요와 요구를 정확하게 파악하여 효과적이고 대응적으로 공공서비스를 제공할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 주민자치센터는 지역 주민들의 필요와 요구를 보다 직접적으로 반영할 수 있는 경로로서의 역할도 하고 있다. 즉 주민자치센터는 대의제의 한계를 극복하려는 직접민주주의를 향한 노력임과 동시에 지방정부와의 관계 관점에서는 협력적 파트너십 관계로 정책과정에 지역 주민들의 요구를 반영하는 통로 역할을 수행하며 궁극적으로 주민이 원하는 행정서비스를 제공하는데 그 목적이 있다.

우리나라에서는 2002년부터 주민자치센터를 시범적으로 실시하기 시작하였고 지난 2010년 이래로 국가경쟁력 향상을 위한 행정체제개편의 일환으로 2010년 지방행정체제개편에 관한 특별법 제정과 2011년 대통령소속 지방행정체제개편위원회 설치가 이루어졌다. 그 과정에서 주민자치센터와 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하는 논의가 이루어졌다. 근린 거버넌스 및 주민자치 강화의 관점에서 읍면동 주민자치회를 규정하고 주민자치회 모델 구축 및 시범실시(2013년 3월)가 시작되었고 주민자치회 운영·실시에 관한 입법추진(2014년 6월)이 예정되어 있다. 한국지방자치학회에서는 추진되고 있는 주민자치회의 기본 모형으로 통합형, 협력형, 주민조직형을 제시하고 있다.

현재 정부는 지방행정체제개편추진위원회를 설치하여 주민자치센터를

주민자치회로 전환하는 과정선 상에 있다. 이러한 노력은 현행 주민자치센터를 보완함으로써 보다 실질적인 주민자치를 가능하게 하고 지역 수준에서 실질적인 거버넌스를 실현하는 기반이 될 수 있다. 주민자치센터와 관련한 많은 연구가 존재하지만 본 연구는 주민자치센터를 매개변수로 하여 도시와 농어촌 지역의 로컬 거버넌스가 어떠한 형태로 차이점을 보이는지에 대해 분석하는데 목적이 있다. 도시 지역은 마포구 도화동, 농어촌 지역은 제주시 구좌읍을 사례로 하여 두 지역의 주민자치센터를 비교 분석할 것이다. 본 연구에서는 도시와 농어촌 지역 특성에 따라 로컬 거버넌스의 형태와 운영이 어떠한 차이를 보이는지에 대한 분석을 할 것이다. 그것을 기반으로 추후 주민자치회로 전환하는 과정에서 지역 특성에 맞는 로컬 거버넌스가 가능하도록 방향을 제시하는 데 기여할 수 있을 것이라 생각된다.

## 제 2절 연구의 대상 및 연구방법

### 1. 연구의 대상

마포구 도화동과 제주시 구좌읍의 주민자치센터를 대상으로 본 연구를 진행한다. 두 지역을 선택한 이유는 주민자치센터 가운데 제 12회 전국 주민자치박람회<sup>1)</sup>에서 센터활성화 부문 우수사례로 선정되어 함께 우수상을 수상한 지역이기 때문이다. 제 12회 전국주민자치박람회는 2013년 10월 16일부터 18일까지 3일간 울산광역시 북구청에서 진행되었다. 울산광역시 북구에서 주최하고 박람회추진위원회와 (사)열린사회시민연합이 주관하며, 안전행정부와 울산광역시가 후원한 제 12회 전국주민자치박람회는 “참여하는 주민, 함께하는 자치, 건강한 공동체”를 슬로건으로 한다. 전국주민자치박람회는 전국의 주민자치센터의 사업을 대상으로 하여 우수사례를 선정하고 전시하여 주민자치센터들 간 서로 정보와 경험을 교환하고, 주민들로 하여금 공동체를 통해 주민자치에 관심을 갖도록 하는데 목적이 있다.

---

1) 전국주민자치박람회에서는 주민자치 분야, 센터활성화 분야, 지역활성화 분야, 평생학습 분야, 주민자치제도정책 분야에서 각각의 우수사례를 선정한다. 5개의 분야 중 센터활성화 분야에서 선정된 이유는 센터활성화 분야에서 주민자치센터 운영 전반, 동아리 활동, 지역의 사회적, 지리적, 경제적 특성을 반영한 특성화 전략 등에 관한 내용을 평가하였기 때문이다. 심사 원칙은 주민자치센터 사례의 주민참여 원칙에의 충실성, 민·관 파트너십에의 충실성, 지역자원연계와의 충실성과 사례가 해상 심사 분야의 특성에 충실한지, 창의적인지, 교육 및 확산에 기여할 수 있는지, 주민자치 발전을 위한 주체를 형성하고 동시에 지속적인 사업 가능성이 있는지에 대해 심사하였다.

## 2. 연구방법

본 연구는 도시와 농어촌의 로컬 거버넌스 형태를 주민자치센터 사례를 통해 분석할 것이다. 도시의 사례는 서울특별시 마포구 도화동의 주민자치회관을 선정하였고, 농어촌의 사례는 제주특별자치도 제주시 구좌읍의 주민자치센터를 선정하였다. 특히 주민자치센터의 경우 지방수준에서의 거버넌스로 이는 로컬 거버넌스, 지방 거버넌스 등의 다양한 용어가 혼용되고 있는데 본 연구에서는 로컬 거버넌스로 칭할 것이다. 로컬 거버넌스는 거버넌스의 하위 개념으로 지방 수준에서 사회문제를 다루는 기제이며 구조적 측면과 과정적 측면으로 구분된다(Kim, 2011).

제 1장에서는 본 연구의 목적 및 필요성과 연구의 대상 및 연구 방법을 제시할 것이다. 제 2장에서는 이론적 논의와 선행연구의 검토를 수행할 것이다. 본 연구에 대한 거버넌스 이론을 거버넌스의 개념, 거버넌스 모델, 시민사회 중심적 거버넌스의 관점에서 논의하고, 주민자치센터와 관련한 이론으로 주민자치와 단체자치, 주민주권론의 관점에서 논의할 것이다. 선행연구의 검토는 로컬 거버넌스에 관한 선행연구를 로컬 거버넌스 형성과 성공요인에 관한 선행연구와 로컬 거버넌스 사례에 관한 선행연구로 구분한다. 주민자치센터에 관한 선행연구는 주민자치센터에 관한 시기별 선행연구와 주민자치센터와 로컬 거버넌스에 관한 선행연구로 구분하여 검토할 것이다. 제 3장 연구설계 및 분석방법에서는 로컬 거버넌스와 주민자치센터에 대한 변수를 도출하고 분석틀 및 분석방법에 대해 설명할 것이다. 제 4장 도시와 농어촌의 주민자치센터 사례에서는 도화동과 구좌읍의 일반현황과 주민자치센터 현황을 제시할 것이다. 제 5장 도화동과 구좌읍 주민자치센터의 로컬 거버넌스 분석에서는 도화동의 주민자치회관과 구좌읍의 주민자치센터를 구조로서의 로컬 거버넌스와

절차로서의 로컬 거버넌스로 분석하고 분석 결과를 요약할 것이다. 제 6 장 결론에서는 연구결과를 요약하고 이론적 · 정책적 함의와 연구의 한계를 제시할 것이다.

## 제 2장 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 제 1절 이론적 논의

#### 1. 로컬 거버넌스에 관한 이론적 논의

##### 1) 거버넌스의 개념

거버넌스(governance)는 1970년대 이후 정부실패에 대응하는 차원에서 새로운 통치체제 방식으로 태동한 개념이다. 특히 1980년대에 들어 서구 민주주의 국가에서는 국가 독점적 통치방식과 문제 해결능력에 대한 비판의 목소리가 높아졌다. 이에 따라 국가 독점적 통치방식이 아닌 새로운 형태의 통치방식이 요구되었다. ‘거버넌스’라는 용어는 1988년 Peters & Campbell가 처음 사용하였다. 그 이후로 현재까지 그 개념에 대해서는 학자마다 다양하게 제시하고 있다. Rhodes(1996)에 따르면 거버넌스는 변화하는 정부를 암시하는 개념으로 사회를 통치하는 새로운 방식이다. Jessop(2000)은 국가와 시장, 시민사회 등 다양한 행위자들이 상호의존적으로 결합되어 있을 때 자율적, 수평적인 조직을 거버넌스라고 정의한다. Peters(1996)는 거버넌스는 정부가 사회경제문제들을 해결하는 새로운 기제로 정의한다. Pierre(2000)에 의하면 거버넌스는 조화(co-ordination)와 일치(coherence) 기반으로 하여 공공문제를 해결하는 기제이다. 문제를 해결하는 과정에서 시민들의 의견이 제시될 수 있고 그에 따라 의사결정이 이루어지는 전통, 제도 및 절차가 거버넌스이다. 정부를 비롯하여 기업, 시민사회, 제도, 기업 등



다양한 행위자들이 새로운 방식으로 사회 문제를 해결하기 위해 노력한다. 그 과정에서 다양한 행위자들은 조화(co-ordination)와 일치(coherence)를 이루기 위해 노력한다. 정부는 다양한 행위자의 등장과 함께 이처럼 독점적인 통치를 하지는 않으나 여전히 주요 행위자이다. 정부는 다양한 행위자들에게 방향제시(steering)와 조정(controlling)의 역할을 수행한다. 이렇듯 거버넌스는 그 동안 정부 위주의 문제해결방식에서 벗어난 새로운 형태의 개념으로, 사회를 구성하는 다양한 행위자들이 직접 문제 해결 과정에 참여하여 대응하는 것이라고 볼 수 있다.

한편 이명석(2002)은 전통적인 통치 방식이 지닌 부정적인 이미지를 대체할 만한 ‘개혁적인 것’으로서 거버넌스를 인식한다. 거버넌스의 정의는 최광의, 광의, 협의로 구분하여 제시한다. 최광의 수준에서 거버넌스는 특정한 형태를 지니고 있지는 않으나 조직, 사회, 국가 등에서 발생할 수 있는 문제들을 해결하는 다양한 방법들을 포함하는 것이다. 광의 수준에서 거버넌스는 공적인 결정에 있어 정부 권력이 행사되고 동시에 시민들의 의견 제시와 의사결정이 함께 이루어지는 전통, 제도 및 절차이다. 협의의 거버넌스는 통제권한 없이 행위자 간 갈등을 해결하는 능력이다. 또한 김도희 외(2006)는 기존의 다양한 거버넌스에 대한 해석이 공통적으로 지적하는 부분에 대해 제시한다. 거버넌스는 사회의 다양한 행위자들 간 상호작용, 네트워크 등을 강조하는 협력을 기반으로 하는 비정부행위자들의 대응 방식이라고 정의한다.

로컬 거버넌스 패러다임은 세계화와 정보화로 인한 지방으로의 권한 이양, 분권화와 지방자치의 확산, 민주주의 발전으로 인한 시민사회의 성장, 시장원리와 정책네트워크를 통한 통치 요구 증대 등의 이유로 다

양하게 나타나고 있다(안성호 외, 2004).

지방 수준에서의 거버넌스는 지방 거버넌스, 로컬 거버넌스, 도시 거버넌스, 동네 거버넌스 등으로 다양하게 불리고 있다. 안성호(2004)는 지방 거버넌스를 하나의 패러다임으로 보았다. 지방 거버넌스 패러다임은 지역의 다양한 행위자들이 참여하여 지방을 통치하는 과정적 패러다임이다. 김순은(2011)은 거버넌스를 ‘다양한 시대적 상황 하에서 각종 사회문제에 다양하게 대응하는 탄력적 구조(Arrangement)와 과정’ 이고 로컬 거버넌스는 지방레벨에서의 거버넌스라고 정의한다.

동네 거버넌스는 ‘동네’ 수준에서의 거버넌스이다. 박현근(2012)은 동네자치를 ‘통치과정’, ‘통치방식’ 으로 보고 ‘동네 거버넌스’ 에 대한 논의를 진행하였다.

이러한 개념들은 모두 ‘주민자치’ 와 ‘지방 민주주의(local democracy)’ 와 밀접한 관련이 있는 거버넌스 형태이다. 로컬 거버넌스는 지방에서 집합적 의사결정이 이루어지고 공공서비스가 전달되는 통치방식(Lowndes and Sullivan 2008)이다. 또한 주민들이 자신의 지역에서 일어나는 일을 결정하기 위해 의사결정에 참여하는 과정(Somerville, 2005a)이다. 거버넌스는 시대적 역사성을 갖기 때문에 그 정의가 다양하다(김순은, 2011). 이처럼 로컬 거버넌스도 다양하게 정의되고 있으며 이는 동시에 각자의 지역의 정치·경제·사회적 상황에 맞게 형성되고 발전되어야 함을 시사한다.

## 2) 거버넌스 모델

Rhodes(1996)에 따르면 새로운 통치 방식으로써의 거버넌스 종류는 ‘최소국가(minimal state), 기업가적 거버넌스(corporate

governance), 신공공관리(new public management), 굿 거버넌스(good governance), 사회적 인공지능체제(socio-cybernetic system)'로 제시된다. 최소국가는 고전과 경제학과 신공공관리를 배경으로 하며, 정부의 규모를 축소하고 비정부 부문을 강조하는 형태이다. 기업가적 거버넌스는 보다 효율적이고 책임성 있는 조직의 관리를 강조한다. 신공공관리론은 시장메커니즘과 기업의 관리방식을 정부 통치 방식에 결합하는 형태이다. 굿 거버넌스는 규범적인 형태의 모형으로, 행위자들의 참여를 보장하고 행위자들 간 좋은(good) 관계를 기반으로 하는 바람직한 공동관리를 의미한다. 사회적 인공지능 체제는

Peters(1996)는 시장모형, 참여모형, 신축모형, 탈규제모형을 정부개혁을 위한 대안으로 제시한다. 네 가지 모형을 구분하는 기준은 목표, 조직구조, 관리방식, 정책결정기제, 관심 등이다. 시장모형은 정부 관리방식에서 시장의 효율성을 강조하는 형태이다. 기존의 독점적 정부 형태에 대한 대응 모형으로 조직의 구조를 탈집중화 하여 분권화를 추구한다. 성과제를 도입함으로써 시장적인 동기를 형성하고 시장적 메커니즘에 따라 저비용 행정을 위해 민간 조직의 이용을 장려한다. 참여모형은 참여지향적 모형으로 계층제를 타파하는 것을 목표로 한다. 계층제를 타파하여 조직 구조를 평면조직화하기 위한 모형이다. 시민들의 적극적인 참여를 장려하기 때문에 협상과 합의를 중시하고 팀제나 MBO 등의 관리방식을 중시한다. 참여모형의 또 다른 대안으로는 위임국가(empowerment state)가 있다. 신축모형은 변화에 대한 신축적인 대응을 강조하는 모형이다. 기존의 정부는 변화에 소극적이며 대응이 느리다는 문제를 안고 있었고 이를 해결하기 위한 대안으로 가상조직 형태를 제시한다. 정부의 구조적인 변화를 위해 일시적인 관리방식을 이용하며

실험적인 성격을 띠기 때문에 저비용과 조정이 중요한 요소이다. 탈규제 모형은 내부규제를 타파할 필요성을 주장하는 모형이다. 조직 내부적으로 만연한 관료제의 역기능을 타파하기 위해서는 특별정부의 조직구조를 형성함으로써 내부규제의 타파와 자율적인 관리가 강조된다. 그 과정에서 조직 내부의 창의성과 능동성이 요구된다.

Lowndes & Sullivan(2008)은 네 가지 동네거버넌스 유형으로 동네역량강화(neighbourhood empowerment), 동네정부(neighbourhood government), 동네파트너십(neighbourhood partnership), 동네관리(neighbourhood management)를 제시하였다. 동네역량강화모형은 ‘시민 원리’를 적용한 모형으로 참여민주주의와 관련한다. 이 모형에 따르면 동네 단위에서 시민들에게 참여의 기회가 더 다양하게 제공되고 시민들은 자신의 의견을 발언(voice)함으로써 스스로 공적 가치를 달성하는데 기여한다. 동네정부모형은 ‘정치적 원리’를 적용한 모형으로 대의민주주의와 관련한다. 이 모형에서는 시민의 역량강화보다는 선출직 공직자의 권한과 책임 확대에 더 관심을 갖는다. 이러한 맥락에서 선출직 공직자가 주민들에게 더 대응적으로 되게 하기 위해 동네수준의 공식적인 대의의사결정 구조가 필요하다고 주장한다. 동네파트너십모형은 ‘사회적 원리’를 적용한 모형으로 이해관계자 민주주의와 관련한다. 시민들은 후생(wellness)을 높이기 위해 다양한 형태로 동네단위의 집합적 의사결정에 참여한다. 이해관계자들의 협력이 핵심적인 사안으로, 파트너들 간의 응집이 필요하다. 동네관리모형은 ‘경제적 원리’를 적용한 모형으로 시장민주주의와 관련한다. 시장적 요소인 선택 메커니즘, 소비자 선호, 성과관리 등을 동네단위의 공공서비스 생산과 전달에 접목함으로써 효율적, 효과적인 지역서비스전달을 강조한다.

### 3) 시민사회 중심적 거버넌스

거버넌스 이론은 크게 국가중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스로 구분하여 제시될 수 있다(김석준, 2002). 그 중 시민사회 중심적 거버넌스 이론은 시민의 참여를 전제로 하는 이론으로 지방자치의 진전에 따라 특히 그 중요성이 더욱 강조된다. 또한 본 연구에서 다루고 있는 로컬 거버넌스와 가장 밀접한 관련을 갖는 거버넌스 형태이다. Pierre and Peters(2000)에 따르면 전통적 거버넌스에 대한 대안으로 시민의 참여를 강조하며 기존의 제도를 개혁하는 세 가지 방향이 제시된다. 세 가지 방안에는 공동체주의, 심의민주주의, 직접민주주의가 있다.<sup>2)</sup> 이들은 시민참여를 포함한다는 점에서 대의제적 민주주의를 극복하려는 노력이라는 공통점을 지니는 한편 각각 다른 특징을 갖는다. 그 중 공동체주의는 통치 규모와 관련한다. 기존의 통치 규모보다 작은 단위로의 변화를 강조한다. 공동체주의에 의하면 기존의 정부 중심적 통치 체제는 그 규모가 너무 커 그 규모를 줄일 필요성이 있다. 현대 사회의 경우 개인들은 원자화되고 정치 과정은 대의제적 방식을 채택하는 것이 일반적이다. 현대사회의 이러한 특성으로 인해 공동체 거버넌스의 필요성이 중시된다.(Etzioni, 1995, 1998; Bell, 1993). 공동체주의의 관점에서 볼 때 원자화된 개인들은 개인주의적 자율성을 가지면서 동시에 타인의 자율성을 실질적으로 보장하여야 한다. 또한 사

---

2) Pierre and Peters()는 전통적 거버넌스에 대한 대안으로 시민의 참여를 강조하며 공동체주의, 심의민주주의, 직접민주주의를 제시하였다. 심의민주주의는 대의제 민주주의에 대한 대안으로 제시된다. 대의제 민주주의 제도 하에서는 시민들이 정책 결정 과정에서 배제되는 경우가 많다. 심의민주주의 방식에서는 시민들이 직접적으로 관여할 수 있도록 토론과 심의의 기회를 마련하여야 한다. 특히 토론과 심의는 중앙 수준보다 지방 수준에 더 적합한 방식이며, 이러한 주장은 공동체주의자들의 주장과 상통한다. 직접민주주의는 심의민주주의와 마찬가지로 대의제 민주주의에 대한 대안적 방식이다. 주민발의, 주민투표 등이 여기에 포함된다. 심의민주주의와 가장 큰 차이점은 시민들이 토론이나 심의를 할 필요가 없고 투표를 통하여 참여한다는 것이다.

회경제적 문제들은 기존의 거버넌스보다 작은 단위, ‘낮은 집합 수준’에서 해결될 수 있다. 공동체주의에서 강조하는 거버넌스적 특징으로는 분권화, 작은 공동체, 공통의 가치 등이 있다. 그러나 공동체주의는 일반 시민들을 정부 활동에 많은 시간과 노력을 투자하는 협동적 인간이라고 가정한다. 하지만 실제로는 그렇지 않다는 한계를 갖는다. 또한 공동체에 대한 명확한 정의가 없는 경우에는 효과적인 거버넌스의 실현이 어렵다. 공동체주의에 따르면 낮은 집합 수준에서 사회경제적 문제들이 해결될 수 있다. 그러나 실제로 중요한 문제들은 공동체 규모에서 해결할 수 없는 문제가 많이 존재하며 전국적, 전 세계적 문제인 경우도 많다 (Pierre and Peters, 2000).

한편 김석준(2002)은 시민사회 중심적 거버넌스의 기본 원리를 참여주의와 공동체주의에서 찾는다. 참여주의 원리에 따르면 외부 참여자인 시민들의 정책 결정 과정에의 참여를 강조한다. 시민들은 정책 과정에 직접 참여함으로써 대의민주주의의 한계를 보완 할 수 있고 이는 참여민주주의와 의미가 상통한다. 공동체주의는 신우파의 자원봉사자주의와 신좌파의 시민주의로 나뉜다. 전자는 조직의 구성원들은 공동체의 문제를 해결하기 위해서 대가 없이 공동체를 위해 희생할 것이라고 주장한다. 그러나 대부분의 시민들은 자원봉사자가 아니며, 문제 해결에 적극적으로 참여하지 않는다. 후자는 앞선 공동체주의에서 지적한 시민들이 문제 해결에 적극적으로 참여하지 않는다는 부분에 대해 지적하며 시민들의 시민성을 길러야 한다고 주장한다. 또한 시민성이 함양된 시민을 양성하기 위해 정부가 노력해야 하고 비로소 공동체가 살아나고 공동체주의가 실현될 것이라고 본다(정정길, 2000).

위의 논의를 종합하면 거버넌스는 정부와 시민사회를 포함하는 다양한 행위자들의 협치과정으로 볼 수 있고 로컬 거버넌스는 지방정부와 지방

수준의 행위자들이 지역의 문제를 스스로 해결하기 위한 과정이라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 거버넌스 이론에 대한 다양한 관점 중에서도 시민사회 중심의 거버넌스에 초점을 두고, 각기 다른 특성을 지닌 두 지역에서 지역의 문제를 스스로 해결하기 위하여 주민자치센터가 어떻게 운영되고 있는지에 관해 논의를 진행할 것이다.

## 2. 주민자치센터에 관한 이론적 논의

### 1) 주민자치와 단체자치

지방자치의 본질은 민주주의와 지방분권주의이다(박응격, 2009). 지방자치는 주민자치와 단체자치로 구성되는데 민주주의에 해당하는 방식이 주민자치이고 지방분권주의에 해당하는 방식이 단체자치이다. 주민자치는 지역 주민에 의한 지방정부로 특징지어질 수 있고 단체자치는 법적으로 위임된 지방정부로 특징지어질 수 있다. 주민자치가 정치적인 의미의 자치라면 단체자치는 행정적인 의미의 자치이다.

주민자치는 영미국가에서 역사적으로 자연법적 사상을 토대로 발전되어온 자치 방식이다. 자치권은 지역 주민들의 고유한 권한으로 인식되며 주민자치에서 지역 주민은 고유한 자치 권한을 가지고 스스로 지역의 행정을 수행한다. 지역 주민들은 대표를 선출하거나 정책과정에 직접 참여하여 지역의 일을 처리한다. 주민자치가 발전된 사회에서는 지역 주민들이 높은 수준의 참여가 요구된다. 중앙정부와 지방정부는 서로 독립적인 기관으로 기능적인 협력 관계에 있으며 지방정부는 고유의 지방 사무를 주 업무로 한다. 지방정부에 대한 중앙정부의 통제는 상대적으로 약한 편이다. 주민자치에서는 효율성보다 민주성이 더 핵심적인 가치로 간주

된다.

단체자치는 독일과 프랑스에서 발전되어온 자치 방식으로 지방정부가 갖는 자치권은 헌법으로부터 부여된 권리이다. 중앙정부인 국가는 국민으로부터 권한을 위임받아 지방정부를 통제하면서 자치권과 재정을 배분하고 지방정부는 국가로부터 인정받은 법인체로 지방의 행정을 수행한다. 중앙정부와 지방정부는 권력적인 감독 관계에 있으며 지방정부는 지방의 고유 사무와 함께 국가로부터 위임된 사무를 수행하여야 한다. 지방정부는 중앙정부의 강력한 통제를 받는다. 단체자치에서는 민주성보다 효율성이 더 핵심적인 가치로 간주된다.

## 2) 주민주권론

기존에 제시된 주권론에는 국민주권론과 지역주권론이 있다. 국민주권론은 대내의 최고성과 대외의 독립성을 지닌 개념이다. 이는 국가의 권리는 국민으로부터 나온다는 주장으로 자유 민주주의 정치체제의 기초가 된다. 로크, 루소, 프랭클린 등에 의해 제시된 자연권 사상과 사회계약설에 근거를 두고 있다. 국가는 국민들이 사회계약에서 위임한 범위 안에서 통치권을 행사하며 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 목표를 가지고 국민의 기본권을 수호할 의무를 가진다. 자유 민주주의론자들은 국민주권을 근거로 국민의 기본권을 신장하기 위한 지방자치의 필요성을 주장한다. 국민주권에 기초하여 볼 때 국가를 중앙정부로 인식하는 견해에 따르면 중앙정부는 국민으로부터 권리를 받아 지방정부에 자치권을 부여하는데 이는 단체자치에 해당한다(김순은, 2012).

지역주권론은 국민주권과는 별개로 21세기 일본과 영국에서 제기된 개념이다. 지역의 사안은 지역 주민이 해결하여야 한다는 이론으로 기존



의 지방분권에 대한 비판으로부터 태생되었다. 우리나라에서는 2009년 9월 민주당 정부가 지역주권 개혁을 “지역의 사안은 지역 주민이 책임을 갖고 결정할 수 있는 여건을 조성하는 개혁”으로 정의하였다. 민주당 정부에 의한 지역주권 개혁은 지속적인 지방분권정책 시도에도 불구하고 실질적인 분권화가 이루어지지 않았다는 비판을 가하며 추진되었다. 개혁 내용은 지방정부의 권한과 재량권 확대, 주민의 정치참여 기회 확대, 지방의회 개선, 전국의 자치행정체제 개혁으로 제시되었다(김순은, 2012).

최근 새롭게 대두되고 있는 주민주권론은 지역주권론과 유사한 특징을 갖고 있기는 하나 지역주권은 지방분권과 밀접한 개념이라면 주민주권은 주민참여와 주민결정권을 강조하는 개념이다(김순은, 2012).

주민주권론의 대두 배경은 지속가능한 발전에 대한 요구, 주민참여의 발전, 지방분권에 대한 실망이었다. 대부분의 국가들은 경제발전을 목표로 하여 급격한 성장을 이룩하여 왔고 그 결과 새로운 사회문제들이 발생하게 되었다. 성장 과정에서 경제적, 지리적 요인 등 다양한 요인으로 인해 지역 간 격차가 야기되고, 급격한 사회 변화로 인해 계층 간의 갈등이 발생되었다. 또한 환경오염 문제가 두드러지면서 급속도로 진행된 경제 발전의 문제점을 인식하고 지역주민들이 지속가능한 발전을 필요로 하게 되었다. 이에 개발지향적인 지방정부의 정책에 대응하는 지속가능한 발전에 대한 지역주민들의 요구와 참여가 증가하고 있다(김순은, 2012).

주민주권론은 ‘주민의’, ‘주민에 의한’, ‘주민을 위한’ 지방자치 구현의 사상적 토대가 된다. 주민주권론에 따르면 주민의 기본권을 법리적으로 보장하고 주민에게 다양한 참여 기회를 제공하고, 주민자치, 군·린자치, 생활자치를 활성화함으로써 지방자치행정의 발전을 도모한다(김

병국, 최철호, 2012).

김순은(2012)에 따르면 국민주권이 대내의 최고성과 대외의 독립성을 지닌 개념이라면 주민주권은 주민이 지역의 정책 과정에 직접 참여하여 주민의 삶의 질을 높이기 위한 권리라고 정의할 수 있다. 국민주권에 기반 할 때 중앙정부를 국가로 보는 관점에 따르면 중앙정부는 국민으로부터 위임받은 권리를 지방정부로 할당하고 지방정부는 중앙정부의 통제 하에 놓인다. 반면 주민주권에 기반 할 때 국가를 중앙정부와 지방정부의 통합체로 보는 관점에 따르면 주민은 중앙정부와 지방정부로 권한을 이원화하여 배분할 수 있다. 전자는 단체자치와 관련되는 개념이고 후자는 주민자치와 관련되는 개념이다. 한편 주민주권은 단체자치의 전통을 지닌 국가와 주민자치의 전통을 지닌 국가에서 서로 다른 의미로 작용할 수 있다. 단체자치의 전통을 지닌 일본의 경우 주민주권은 지방정부의 통치권이 주민자치에 기초하여야 한다는 주장의 근거로 작용할 수 있다. 반면 주민자치의 전통을 지닌 영국의 경우 주민주권은 주민자치의 확대와 강화를 위한 근거로 작용할 수 있다.

## 제 2절 선행연구의 검토

### 1. 로컬 거버넌스에 관한 선행연구

#### 1) 로컬 거버넌스 형성과 성공요인에 관한 선행연구

지역 수준 거버넌스는 학자에 따라 다양하게 명명하고 있으나 통칭 로컬 거버넌스로 사용하기로 한다. 로컬 거버넌스의 개념 및 구성요소에 관한 연구로는 김순은(2011), 박기관(2009), 박성훈 외(2008), 조승현 외(2008), 김형양(2006), 정진원 외(2011) 등이 있다. 김순은(2011)은 일본의 주민투표제도를 중심으로 로컬 거버넌스와 주민참여의 관계를 분석하였다. 로컬 거버넌스를 구조로서의 로컬 거버넌스와 과정으로서의 로컬 거버넌스로 구분하였는데 구조로서의 로컬 거버넌스는 주민참여의 구조로, 과정으로서의 로컬 거버넌스는 주민과 기타 당사자간의 상호작용으로 정의하였다. 구조로서의 로컬 거버넌스는 주민투표제도의 형태, 주민투표제도의 내용으로 구성된다. 과정으로서의 로컬 거버넌스는 주민투표제도의 활용으로 구성된다. 분석 결과, 일본에서는 1990년대 지방분권 개혁 이후 주민투표는 보다 적극적인 의미를 지니게 되었다. 구조로서의 로컬 거버넌스 측면에서는 지역마다 그 형태가 매우 다양하면서도, 주민투표의 영향력은 지방정부의 의견과 일치하느냐 여부와 밀접한 관련이 있고, 과정으로서의 로컬 거버넌스 측면에서는 주민투표는 네트워크를 형성함으로써 지방정부의 의견과 일치하지 않는 경우에도 상호소통과 학습의 장으로써의 역할을 수행하고 있음을 규명하였다. 이를 토대로 주민투표의 구조와 과정적 측면에서 로컬 거버넌스의 발전 방향을 제시하였다.

박기관(2009)은 지역사회실천운동 사례를 중심으로 로컬 거버넌스를 실증적으로 분석 및 평가 하였다. 로컬 거버넌스의 주요 변수로는 인구 통계학적 변수, 사회자본 조건, 참여 및 협력, 이해관계자 역량, 실천과제 의지, 실천과제의 변화를 사용하였다. 분석 결과 성공적인 지역사회 실천운동을 위해 사회적 자본의 축적, 파트너십을 기반으로 하는 행위자들 간의 참여 및 협력, 이해관계자들의 역량 강화, 실천과제 관리와 개선, 행·재정적 인센티브를 통한 유인, 제도화의 필요성 등을 제시하였다.

박성훈 외(2008)는 의정비심의위원회 활동을 중심으로 시민단체 활동이 로컬 거버넌스에 미치는 영향에 관해 분석하였다. 전국 광역의회와 기초의회를 대상으로 의정비 인상률이 법률에 근거한 인상요인에 따라 인상되었는지, 광주광역시와 전라남도의 기초자치단체의 회의록을 분석하여 로컬 거버넌스 구조와 의정비 인상률의 관계가 어떠한지에 대해 분석하였다. 로컬 거버넌스의 분석을 위하여 의정비 인상을 로컬 거버넌스를 구성하는 주체인 지방의원, 지방정부, 시민단체로 구분하여 양적으로 분석하고, 질적인 분석을 위해서는 로컬 거버넌스의 제도적 측면, 내용적 측면, 기술적 측면으로 분석하였다. 분석 결과, 의정비 인상은 법률에 명시된 요인들을 따르지 않았으며 전국적으로 시민단체의 참여에 따라 차이가 있었고, 내용적 측면에서 로컬 거버넌스 구조와 의정비 인상률의 관계는 로컬 거버넌스에서 시민단체가 거버넌스의 한 축으로써 지방정부와 지방의회를 견제하며 균형 발전을 하고 있음을 규명하였다.

조승현 외(2008)는 전주천 사례를 통해 협력적 로컬 거버넌스의 형성요인을 제시하였다. 분석을 위한 변수로는 정보 교환 및 결합의 장, 중립적인 중재자, NGO의 능력, 동등한 참여자격 부여, 신뢰 등의 변수를 사용하였다. 분석 결과, 협력적 로컬 거버넌스의 형성을 위해서는 실질

적은 정보교환 및 결합의 장, 공정하고 중립적인 중재자, 사회자본으로써의 지역 NGO의 활성화, 지방정부와 NGO의 대등한 관계, 신뢰 관계 등이 필요함을 규명하였다.

김형양(2006)은 공공문제 해결 방식으로써 형성된 거버넌스를 16개 광역자치단체 단위에서 분석함으로써 로컬 거버넌스 형성의 영향요인과 로컬 거버넌스의 구성 변수를 제시하였다. 로컬 거버넌스 형성의 영향요인으로서 13개 독립변수는 NGO 역량요인, 정부혁신요인, 업무유형, 환경 요인인 네 가지 군으로 구분되며 독립변수가 종속변수로서의 거버넌스 구성변수인 자발적 참여, 협력정도, 공동결정에 미치는 영향을 통계적으로 분석하였다. 분석 결과 로컬 거버넌스는 지역 단위에서 일반적으로 나타나는 형태이며, 로컬 거버넌스의 형성은 독립변수 중 부서장의 NGO에 대한 우호적 태도, 조직의 개방적 풍토, NGO에 대한 시민의 신뢰 등의 순서로 영향을 받는 것을 제시하였다. 4가지 독립변수 군 중에서는 정부혁신역량이 통계적으로 유의미함을 제시하였다.

정진원 외(2011)는 정부 중심의 하향식 도시개발의 문제점을 지적하면서 도시계획체제의 사례에서 거버넌스 형성 요인을 탐색하였다. 거버넌스를 형성하기 위한 요인으로 제도적 요인, 네트워크 요인, 상호의존성 요인, 지속적 상호작용 요인을 선정하여 기피시설 문제에 대해 거버넌스적으로 접근하였다. 분석 결과, 도시계획에 있어 기피시설에 대한 법적 근거 부재, 중앙정부기관을 중심으로 한 계층제적 이해관계자 구조, 도시 간 상호의존성 부재, 입지과정에서 지역주민과의 지속적 상호작용의 부재 등을 지적하며, 문제 해결을 위한 대안으로 거버넌스 확립의 필요성을 제시하였다.

## 2) 로컬 거버넌스 사례에 관한 선행연구

한편 지역사회 단위에서의 로컬 거버넌스 사례에 관한 연구로는 이동규 외(2013), 소진광(2007) 등이 있다. 이동규 외(2013)는 대전광역시 대덕구의 주민참여예산제도 사례를 통해 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위한 논의를 거버넌스 차원에서 분석하였다. 분석 요인으로는 참여 요인, 정보 요인, 협력 요인을 주요 변수로 하고 분석 결과로 대전광역시 대덕구 사례의 경우 주민참여예산제도는 구청장의 적극적인 도입 의지, 주민들의 참여, 주민과 구청 간 상호작용을 성공 요인으로 제시하였다.

소진광(2007)은 1970년대의 한국 새마을 운동을 지역사회 거버넌스적 측면에서 분석하였다. 지역사회 거버넌스적 측면에서 새마을 운동을 추진조직과 추진방식으로 구분하여, 추진조직은 조직형태, 지도층, 조직가치, 조직의 공동목표로 분석하였고, 추진방식은 권한행사방식, 의사결정 방식, 정보생산능력, 공공재 생산에 있어서 시민의 역할, 자원조달체계 등으로 분석하였다. 분석 결과, 새마을 운동은 ‘통치’ 방식이 아닌 ‘거버넌스’ 체계를 구축하도록 기여하였고, 새마을 운동의 성공 요인은 주민의 지속적인 참여를 이끌어낸 추진방식과 추진조직에 있다고 주장한다.

## 2. 주민자치센터에 관한 선행연구

### 1) 주민자치센터에 관한 시기별 선행연구

주민자치센터에 관한 선행연구는 주민자치센터 설립 초기와 중기, 주민자치회로의 전환을 앞둔 시기로 구분될 수 있다. 주민자치센터 설립

초기는 주민자치센터 활성화에 관한 연구가 주를 이룬다. 주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구는 김일태(2003), 강동식(2004), 김환철(2004) 등이 있다. 김일태(2003)는 기존 연구들이 대부분 새로 도입된 주민자치센터에 대해 행정자치부에서 제시하는 조직과 운영방식의 틀 내에서의 프로그램 운영방안에 주로 초점을 두었다는 점을 지적하며 지역 주민의 의식과 욕구에 맞는 조직과 운영방안을 제시하였다. 관악구민의 의식을 살핀 결과 자치기구로서의 주민자치센터가 다양한 서비스 프로그램을 제공하면서 시민참여를 보장하여야 한다고 주장하였다.

강동식(2004)은 본래 의도와는 달리 지적되고 있는 주민자치센터의 문제점을 시설 및 프로그램 운영상 문제, 주민자치위원 구성의 자율성 제고 문제, 자원봉사자에 대한 배려 문제, 운영재원 확보의 문제, 평가시스템과 feedback체제 미흡 문제로 구분하여 제시하였다. 그에 따른 활성화 방안을 제시한 지역사회 구성원들의 참여와 중앙 및 지방정부의 지원의 필요성을 강조하였다.

김환철(2004)은 주민참여의 방법론으로서의 주민자치센터의 문제점을 지적하면서 그에 대한 정책적 대응으로 이론적 고찰과 함께 의정부 사례를 실증분석 하였다. 주민자치센터의 구조와 제도적인 측면, 운영적 측면, 외부사례로 구분하여 활성화 방법을 제시하였다.

2006년 이후에는 주민자치센터를 평가하고 향후 과제를 제시하는 연구가 다양하게 이루어졌다. 주민자치센터를 평가하고 향후 과제를 제시하는 연구에는 박세정(2008), 김순은(2012) 등이 있다. 박세정(2008)은 주민자치센터를 주민자치를 위한 정책적 수단으로 보고 주민참여의 관점에서 주민자치센터를 평가하였다. 주민참여의 관점에서 주민자치센터와 주민자치위원회의 문제점을 밝히고 향후 과제를 제시하였다. 주민

자치센터의 활성화를 위한 처방으로 주민자치위원회에 자치프로그램을 실질적으로 설계할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다고 주장하였다.

김순은(2012)은 주민자치센터의 특징을 목적, 역할 및 조직, 운영위원회의 선출, 활동과 프로그램, 시민참여 등으로 구분하여 분석하였다. 주민자치센터의 평가로 낮은 참여도, 대표성 문제, 차별성의 부재 등을 제시하였다. 주민자치센터의 미래 지향으로 통합모델, 협력모델, 주민 조직 모델을 제시하면서 동시에 무엇보다도 지역 현안에 대한 주민들의 관심이 중요하다고 강조하였다.

2011년 이후에는 주민자치회로의 전환을 앞두고 지방행정체제개편추진위원회에서 제시한 주민자치회 세 가지 모델을 분석하며 주민자치회의 바람직한 방향을 제시하는 논문이 주를 이룬다. 주민자치회의 방향을 제시하는 연구로는 심익섭(2012), 김필두(2013), 김찬동(2010) 등이 있다. 심익섭(2012)은 지방행정체제개편추진위원회가 제시한 세 가지 주민자치회 모델을 비교평가 함으로써 한국적 지방자치회 모델에 관한 논의의 활성화가 필요함을 주장하였다. 그동안 한국 지방자치의 문제가 단체자치에 치우쳐 나타났다고 보고 실질적인 주민자치를 통해 해결하여야 한다고 제언하며 협력형과 주민조직형의 중간 수준인 통합형이 바람직하나 선택은 주민의 몫이어야 한다고 주장하였다.

김필두(2013)는 주민자치회를 중심으로 하여 근린자치 활성화방안을 논의하였다. 현행 주민자치센터의 문제점을 지적하고 지방행정체제개편추진위원회가 제시한 세 가지 기본 모형을 분석하여 근린자치의 강화의 조건을 지원제도 측면, 근린자치 주체 측면, 근린자치사업 측면으로 구분하여 탐색하고 주민자치회가 성공적으로 자리 잡고 효율적으로 운영되기 위한 방향을 제시하였다.



김찬동(2010)은 지방의회와 지역자치의 단절을 지방의회의 역할과 위상, 지방의회와 지역자치관리의 단절, 행정관리와 자치관리의 괴리의 측면에서 분석하였다. 이를 통해 지역자치의 문제점을 제시하고 새로운 방향을 제시하였다. 그 방향으로 동주민센터와 자치회관, 아파트 관리조직과 주민자치위원회, 지역종합자치관리 등의 연계 방안을 제시하며, 지방의회가 지역 주민의 실질적인 대표 기관이 되기 위해서는 지역자치조직으로서의 주민자치위원회의 중요성을 강조하였다.

## 2) 주민자치센터와 로컬 거버넌스에 관한 선행연구

로컬 거버넌스와 주민자치센터를 연계하여 다룬 연구는 곽현근(2012), 최진학 외(2006)가 있다. 곽현근(2012)은 영국의 동네거버넌스 모형으로부터 우리나라의 동네자치를 위한 동네거버넌스 형성 방향을 모색하였다. ‘동네’라는 속성을 기반으로 하여 우리나라에서 동네거버넌스의 형성의 방향을 제시하였다. 분석 결과, 현존하는 읍·면·동 단위의 주민자치센터 중심의 개선, 읍·면·동보다 하위 단위의 작은 규모 중심의 마을만들기 사업 추진, 공동생산 관점의 읍·면·동 단위의 공공 서비스 생산 등을 강조하였다. 한편, 동네거버넌스 관점에서 동네자치를 위한 과제를 주거안정성, 거버넌스 관점에서의 동네자치, 시민사회와 정부 간의 관계, 거버넌스에 대한 종합적 진단과 처방, 권력관계의 변화 등으로 제시하였다.

최진학 외(2006)은 로컬 거버넌스 관점에서 주민자치센터를 평가함으로써 역할과 문제점, 문제점의 원인을 제시하였다. 문제점을 파악하기 위한 분석틀은 로컬 거버넌스를 구축하기 위한 요소들을 환경적 조건과 기능 차원으로 구분하는데 환경적 조건에는 파원, 파트너십, 외부환경

등이 포함되고 기능 차원에서는 운영능력이 논의되었다. 이 연구에서 주민자치센터는 로컬 거버넌스를 구현하는 수단으로 간주되며 구현 과정에서 발생하는 문제의 원인을 논함으로써 발전방향을 제시하였다.

본 연구에서는 로컬 거버넌스를 구조와 절차로 구분하여 분석의 틀로 삼을 것이다. 로컬 거버넌스를 구조와 절차로 구분한 김순은(2013)의 연구를 토대로 할 것이다. 거버넌스와 주민자치센터에 관한 기존 선행연구들을 바탕으로 거버넌스와 주민자치센터의 구성요인들을 도출하여 분석의 틀을 구성할 것이다.

## 제 3장 연구설계 및 분석방법

### 제 1절 변수의 도출

#### 1. 거버넌스 구성요인 도출

거버넌스는 합의된 개념이 없는 만큼 그것을 분석하는 변수들 또한 합의된 내용이 존재하지 않는다. 학자마다 거버넌스를 구성하는 요인을 다양하게 제시하고 있으며, 본 연구에서는 선행연구를 분석하여 로컬 거버넌스를 구성하는 핵심 변수를 도출하고자 한다. 기본적으로는 참여, 협력, 네트워크의 속성을 지닌 변수가 사용된다(조승현 외, 2009; 김형양, 2006, 최진학 외, 2006, 이동규 외, 2013; 박희봉, 2002). 여기에 추가적으로 법적 측면을 다루는 연구로는 김순은(2013), 박성훈 외(2008), 정진원 외(2011) 등이 있고 그 중 김순은(2013), 박성훈 외(2008)의 연구는 그 외에도 거버넌스 주체의 운영 자체에 관련한 변수를 다룬다. 다양한 선행연구들을 기반으로 하여 거버넌스의 구성요인을 정리하면 표2와 같다.

표 1 선행 거버넌스 구성요인

김 순 은 (2013)	구조적 측면 - 제도적 시민참여: 법적근거 - 시민사회 조직의 현황: 조직의 종류, 조직의 현황(형태별 비율, 구조적 특징, 활동 레벨, 예산 규모, 활동연수, 인증) 절차적 측면 - 국민이양센터의 주요 활동내용: 참여적 학습과 행동을 통한 바랑가이 발전계획 프로그램, 공동체의 우수 프로그램
-----------------	---

	램 평가체제 구축, 참여·책임·투명성에 관한 조례 발의
박 기 관 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역환경여건</li> <li>- 네트워크</li> <li>- 사회적 자본</li> <li>- 참여 및 협력</li> <li>- 이해관계자 역량(주민, 공무원, 민간 및 NGO)</li> <li>- 사업내용(실천의지 및 변화도)</li> </ul>
박성훈 외 (2008)	<p>주체</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의원: 1인당 의원발의 건수, 1인당 조례제정 건수</li> <li>- 지방정부: 재정자립도, 지역내총생산(GRDP)</li> <li>- 시민단체: 심의위원 참여수</li> </ul> <p>질적 측면</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도적 측면: 인상근거, 위원회구성 및 운영</li> <li>- 내용적 측면: 주체간 권력관계, 인상 및 삭감논거</li> <li>- 기술적 측면: 시민단체 참여전략, 협상방법</li> </ul>
조승현 외 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경여건</li> <li>- 행위자들의 참여</li> <li>- 행위자들의 이해관계 조정</li> <li>- 각 행위자간의 상호작용</li> </ul>
김 형 양 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자발적 참여: 자발성, 참여정도</li> <li>- 협력: 상호 신뢰, 공동목표 인식</li> <li>- 공동결정: 대등한 권력, 책임분담 인식</li> </ul>
정진원 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법제도적 측면(관련 법률, 조항의 유무)</li> <li>- 네트워크 형성</li> <li>- 상호의존성</li> <li>- 지속적 상호작용</li> </ul>
최진학 외 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원: 재정자원, 물적자원, 인적자원</li> <li>- 파트너십: 파트너 특성, 파트너 간의 관계, 주민자치센터특성</li> <li>- 외부환경: 지역사회 특성, 지자체의 특성</li> <li>- 기능: 제공 프로그램, 프로그램 이용</li> </ul>

<b>이동규 외 (2013)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여 요인: 행위자들의 민주적 참여</li> <li>- 정보 요인: 정보공유 및 의사소통</li> <li>- 협력 요인: 민관 파트너십 구축</li> </ul>
<b>강 황 선 (2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더십</li> <li>- 이해관계자의 신뢰와 파트너십</li> <li>- 참여자의 자체역량</li> <li>- 정부유인체계</li> </ul>
<b>박 희 봉 (2002)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신뢰와 참여</li> <li>- 수평적 시민단체</li> <li>- 개방형 네트워크</li> <li>- 정책결정의 합의</li> </ul>

앞의 거버넌스 구성요인을 종합하여 본 연구에서는 김순은(2013)의 연구를 참고하여 거버넌스를 크게 구조로서의 거버넌스와 절차로서의 거버넌스로 구분할 것이다. 구조로서의 거버넌스에는 제도적 측면, 구성적 측면, 운영적 측면을 주요 변수로 사용할 것이다.

제도적 측면을 구성요인으로 사용한 연구는 김순은(2013), 박성훈 외(2008), 정진원 외(2011) 등이 있다. 구성적 측면은 주체간 관계와 관련 운영주체의 역할에 관한 요인으로, 이를 분석 요인으로 사용한 연구는 김순은(2013), 박기관(2009), 박성훈 외(2008), 조승현 외(2009), 김형양(2006), 정진원 외(2011), 최진학 외(2006), 이동규 외(2013), 강황선(2003), 박희봉(2002) 등이 있다. 운영적 측면은 조직의 현황과 관련한 내용으로 조직의 자원, 소통 주기, 주민자치위원의 구성에 관한 요인을 포함한다. 이러한 운영적 측면의 구성요인은 김순은(2013), 박성훈 외(2008), 최진학 외(2006), 강황선(2003) 등의 연구에서 구성요인으로 사용되었다.

절차로서의 거버넌스는 내용적 측면과 환류를 주요 변수로 사용할 것

이다. 내용적 측면은 두 주민자치센터의 주민접근성, 프로그램 및 사업, 주민 참여에 관한 요인이다. 내용적 측면에 관한 요인은 김순은(2013), 박기관(2009), 박성훈 외(2008), 조승현 외(2009), 김형양(2006),; 정진원 외(2011), 최진학 외(2006), 이동규 외(2013) 박희봉(2002)의 연구에서 구성요인으로 사용되었다. 환류는 주민자치센터 사업이나 운영에 관한 환류체계에 대한 내용이다. 김순은(2013), 박기관(2009), 조승현 외(2009), 정진원 외(2011)에서 주요 구성요인으로 사용되었다.

## 2. 주민자치센터 구성요인 도출

주민자치센터에 관한 연구들 중 다수가 주민자치센터를 평가하거나 바람직한 방향을 제시하는 연구이다. 주민자치센터를 분석하는 기준은 학자들마다 다양하게 분류되어 제시되고 있으나 대부분의 연구에서 주민자치센터를 분석하는 요인들은 유사하다. 그 중 특히 최진학 외(2006)은 주민자치센터를 거버넌스 측면에서 분석한 연구로 주민자치센터의 분석요인을 자원, 파트너십, 외부환경, 기능으로 구분하였다. 주민자치센터에 관한 연구에서 구성요인을 정리해 보면, 표3과 같다.

표 2 선행 주민자치센터 문제점과 구성요인

연구	문제점
김 일 태 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여의 문제: 인지도나 참여 의지는 높으나 참여도는 낮음</li> <li>- 구성과 운용방식: 단순 서비스 전달기구로 인식</li> <li>- 획일적 프로그램 운용과 비용조달방식</li> </ul>
강 동 식 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치센터 시설 및 프로그램 운영: 프로그램의 다양성, 참여계층의 다양성 문제, 전문강사 확보의 어려움,</li> </ul>

	<p>주민인식 부족</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치위원 구성: 동장에 의해 임명</li> <li>- 자원봉사자의 부족</li> <li>- 시설 및 프로그램 운영재원 확보: 동사무소에 중점 설치함으로써 설치비 과다 소요</li> <li>- 운영 평가시스템과 feedback체제 미흡: 상급기관인 시청 담당공무원이 분기별로 평가, 환류체계 부재</li> </ul>
<b>김 환 철</b> (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조·제도적인 문제: 기능과 역할이 불명확하고 문화, 여가 기능에 치중, 시간대의 비탄력적 운영, 홍보 미흡, 평가제도의 미흡, 동장중심의 운영, 주민자치위원 선발의 정치성, 제한적 프로그램 참여자, 강사 및 자원봉사자 문제</li> <li>- 운영상의 문제: 자율책임체제의 부재, 이용공간의 효율성과 배치 문제, 정형화된 프로그램으로 인한 주민참여 저해</li> </ul>
<b>최 진 학</b> (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원: 재정자원(지원액, 자체재원), 물적자원(공간, 장비), 인적자원(프로그램 강사, 자원봉사자, 주민자치위원)</li> <li>- 파트너십: 파트너의 특성(파트너 간 동질성, 파트너의 관여수준), 파트너 간의 관계(파트너들 간의 신뢰·존경·갈등·권한, 홍보방법과 빈도), 주민자치센터의 특성(리더십, 위원회 의사결정의 자율성, 자치위원의 분포 및 대표성)</li> <li>- 외부환경: 지역사회 특성, 지방자치단체의 특성</li> <li>- 주민자치센터의 기능 : 제공 프로그램(개설 프로그램 수 및 종류, 사회단체 또는 사회프로그램과의 연계), 주민의 요구와 프로그램 이용</li> </ul>
<b>박 세 정</b> (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민참여의 질</li> <li>- 주민자치위원 선정의 불합리성</li> <li>- 주민자치위원에 대한 교육의 미흡</li> <li>- 현장공무원들의 인식부족</li> </ul>

김 순 은 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치센터의 목적, 역할 및 조직</li> <li>- 운영위원회의 선출과 위상: 주민자치위원회의 대표성 문제</li> <li>- 주민자치센터의 활동과 프로그램: 활동과 프로그램의 단편성</li> <li>- 주민자치센터의 활동과 프로그램의 시민 참여: 주민 참여도와 참여자의 대표성 문제</li> </ul>
김 필 두 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치위원의 주민대표성, 민주성, 전문성, 공정성, 신뢰성, 객관성</li> <li>- 법적 성격</li> </ul>
심 익 섭 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법적 근거의 부재</li> <li>- 주민자치위원 위촉권자</li> <li>- 대표성 미약</li> <li>- 읍면동장 견제기능 미약</li> <li>- 활동내용의 편중</li> <li>- 읍면동시설 활용</li> <li>- 직능단체 중심의 운영과 시민단체 등과의 연계활동 미약</li> </ul>
김 필 두 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 프로그램 운영상의 문제: 천편일률적 운영, 문화여가프로그램 위주, 프로그램 이용계층의 편중</li> <li>- 주민자치위원회 구성과 활동의 문제: 위촉 방식의 문제, 역량부족으로 읍면동 담당공무원이 활동 주도, 민관협력 조직으로서의 유용성 부족</li> </ul>

주민자치센터의 문제점과 방향을 제시한 연구가 많기 때문에 함께 참고하여 그 중에서 본 연구에서 사용할 주민자치센터의 구성요인을 선정하였다. 본 연구에서는 위의 구성요인을 종합하여 법적근거, 주체간 관계, 관련 운영주체 역할, 자원, 소통 주기, 주민자치위원회 구성, 주민 접근성, 주민 참여 현황, 환류체계 등의 구성 요인을 도출하였다.



## 제 2절 분석틀 및 분석방법

### 1. 분석의 틀

종속변수로서 거버넌스는 선행연구를 검토하여 구성요인을 도출한 결과 크게 구조로서의 거버넌스와 절차로서의 거버넌스로 구분하였다. 거버넌스를 구조와 절차로 구분한 연구는 김순은(2013)의 연구가 대표적이다. 구조로서의 거버넌스의 구성요인에는 제도적 측면, 구성적 측면을 주요 변수로 사용한다. 절차로서의 거버넌스의 구성요인에는 운영적 측면, 내용적 측면, 환류를 주요 변수로 사용한다.

표 3 분석의 틀

로컬 거버넌스 구성요인		주민자치센터의 측정	
구조로서의 로컬 거버넌스	제도적 측면	법적근거	관련 조항(운영, 내용, 환류)
	구성적 측면	주체간 관계	주민센터와 주민자치센터 관계
절차로서의 로컬 거버넌스	운영적 측면	자원	재정: 지원액, 자체재원 물적: 공간, 장비 인적: 프로그램 강사, 자원봉사자, 주민자치위원
		소통 주기	주민자치위원회 정기회의 개최현황
		주민자치위원회 구성	임명 및 활동기간

	내용적 측면	주민 접근성	주민자치센터 개방시간
		프로그램 및 사업 내용	개설 프로그램 수 및 종류, 사업 종류 및 내용
		주민 참여	일반 주민의 참여
	환류	환류체계	법적, 실질적 환류체계 여부

오늘날 지역의 정책과정은 지방자치의 발전에 따라 정부주도에서 주민의 참여를 활성화하는 방향으로 변화하였다. 구조로서의 로컬 거버넌스 측면에서 볼 때 이러한 변화는 지역 단위에서 주민자치를 보장할 수 있는 제도적인 근거가 마련되었기 때문에 가능한 것이다. 또한 이러한 흐름 속에서 로컬 거버넌스를 구성하는 주체 간 관계가 어떠한 관계인지도 구조적 측면을 분석하는데 중요한 척도이다. 먼저 제도적 측면은 주민자치센터의 법적 근거에 관한 내용이다. 두 주민자치센터가 어떤 법적 근거에 의해 설치되고 운영되고 있는지에 대해 관련 조항을 분석할 것이다 (김순은, 2013; 박성훈 외, 2008; 정진원 외, 2011).

구성적 측면은 로컬 거버넌스를 구성하는 주체 간 관계에 관한 내용으로 지역의 일을 해결하는 데 있어 주민자치센터와 정부기관의 관계가 어떠한지에 관한 내용이다(김순은, 2013; 박기관, 2009; 박성훈 외, 2008; 조승현 외, 2009; 김형양, 2006; 정진원 외, 2011; 최진학 외, 2006; 이동규 외 2013; 강황선, 2003; 박희봉 2002). 주체간 관계는 주민자치센터와 정부기관과의 관계를 주민자치센터와 주민센터의 관계 측면에서 분석한다. 두 주체간 관계는 주민센터 공무원이 주민자치센터의 활동에 강력한 통제를 하는지 자율성을 부여하는지에 따라 다르게 나타난다. 주민자치센터의 활동이 정부의 통제를 받으며 자율성이 약하고, 정부 정책 의도를 실현하기 위한 수단으로 사용되는 경우와 주민들이 자발적이고 공정한 방식으로 공공문제 해결 과정에 참여하는 방식으로 대

분될 수 있다. 이 때 주민자치센터는 주민센터 공무원에 대해 수평적이고 대등한 위치에 있다. 두 형태의 중간 수준에서는 주민자치센터의 활동이 비교적 활발하지만 정부 의도를 실현하기 위하여 활용되는 경우이다(김순은, 2013; Pierre and Peters, 2000). 도화동 주민자치회는 도화동 주민센터와의 관계를, 구좌읍 주민자치센터는 구좌읍사무소와의 관계를 대상으로 조합주의, 다원주의, 조합다원주의의 형태 중 어느 것이 부합하는지 분석할 것이다. 관련 운영주체 역할 별로 주민자치위원과 주민센터 공무원의 역할 분담에 관하여 각각 어떻게 역할을 분담되어 있는지 분석한다.

구조로서의 거버넌스가 거버넌스의 하드웨어에 관련한 내용이라면, 절차로서의 거버넌스는 거버넌스의 소프트웨어에 관련한 내용이다. 거버넌스가 주민자치센터와 관련하여 잘 구조적으로 잘 설정되어 있다고 하더라도 주민자치센터가 실질적으로 제 기능을 수행하지 못한다면 주민자치센터는 거버넌스의 주체가 될 수 없다. 절차로서의 거버넌스는 운영적 측면, 내용적 측면, 환류를 주요 변수로 사용할 것이며 주민자치센터가 거버넌스의 측면에서 실질적으로 제 기능을 수행하고 있는지에 관해 분석한다. 운영적 측면은 조직의 현황에 관한 내용으로 조직의 자원, 소통 주기, 주민자치위원의 구성에 관해 분석할 것이다(김순은, 2013; 박성훈 외 2008; 최진학 외, 2006; 강황선, 2003). 운영적 측면에 대해 분석을 하기 위해 구조로서의 로컬 거버넌스의 제도적 측면에서 조례에 명시된 내용들과 비교하여, 실질적으로 조례에 명시된 사항들이 운영 과정에서 제대로 반영되고 있는지 분석할 것이다. 조직의 자원의 경우 최진학 외(2006)의 연구에서 사용한 변수를 적용하여 분석할 것이다. 재정자원은 정부로부터의 지원액과 주민자치센터 자체재원으로 측정하고, 물적자

원은 주민자치센터가 사용하는 공간과 장비에 관한 내용이다. 인적자원은 프로그램 강사와 자원봉사자, 주민자치위원의 수를 측정할 것이다. 자원에 관한 내용들도 조례에 명시된 내용들과 비교하여 제대로 운영되고 있는지 분석 할 것이다. 소통 주기는 주민자치위원회가 어떠한 주기로, 얼마나 정기적으로 회의를 개최하는지에 관한 요인이다. 회의가 조례에 명시된 바대로 개최되고 있는지에 관해 분석할 것이다. 주민자치위원회의 구성은 임명방식과 활동기간 등에 관한 내용이다.

내용적 측면은 주민자치센터의 활동이 얼마나 주민자치에 부합하는지에 관한 내용이다. 주민자치센터는 주민자치를 위한 공간으로 활용되어야 하며 이를 분석하기 위하여 주민 접근성, 프로그램 및 사업, 주민 참여를 조사한다(김순은, 2013; 박기관, 2009; 박성훈 외, 2008; 조승현 외, 2009; 김형양, 2006; 정진원 외, 2011; 최진학 외, 2006; 이동규 외 2013; 박희봉 2002). 주민 접근성은 주민들이 주민자치센터의 프로그램에 참여하거나 공간을 이용할 수 있는 접근성에 관련한 내용이다. 주민자치센터의 프로그램이나 사업은 주민들을 위한 것이다. 그리고 주민들은 개방시간에만 주민자치센터를 이용할 수 있다. 따라서 주민자치센터 개방 시간은 주민들이 이용 가능한 시간대에 개방함으로써 최대한 이용할 수 있도록 하여야 한다. 주민 접근성은 주민들이 주민자치센터를 이용하는 시간에 관한 요인으로 주민자치센터의 개방시간을 조사할 것이다. 프로그램 및 사업은 주민자치센터에서 시행하고 있는 프로그램이나 사업이 어떠한 종류가 있는지에 관한 내용이다. 주민자치센터에서는 조례에 명시된 기능에 따라 프로그램과 사업을 시행할 필요가 있다. 따라서 시행 프로그램과 사업이 적절한 것인지, 더불어 그것이 지역의 인구 구성에 얼마나 부합하며, 지역적 특성에 적합한지 분석할 것이다. 주민 참여는 일반 주민들이 프로그램 및 사업에 어떠한 방식으로, 얼마나 참

여하는지에 관한 요인이다. 주민자치센터가 실질적인 로컬 거버넌스 주체가 되기 위해서는 주민자치위원, 공무원들의 공간이 아닌 주민들을 위한 공간이어야 한다. 주민들의 참여를 기반으로 하여 주민자치를 실현하여야 한다. 이러한 맥락에서 주민자치센터에 일반 주민들이 프로그램 및 사업에 얼마나 참여하고, 어떠한 방식으로 참여하는지에 관하여 조사할 것이다.

환류는 환류체계여가 있는지에 대한 내용이다(김순은, 2013; 박기관, 2009; 조승현 외, 2009; 정진원 외, 2011). 주민자치센터가 실질적인 주민자치를 위한 장이 되기 위해서는 지속적인 환류를 통해 그 운영의 질을 관리하여야 한다. 따라서 두 주민자치센터의 활동에 대하여 실질적 환류가 이루어지고 있는지에 대해 조사할 것이다.

도시지역과 농어촌지역의 선정은 통계청 e-나라지표 중 용도지역 기준<sup>3)</sup>에 따라 제시한 도시지역과 농어촌지역에 부합하는 두 지역을 선정하였다. 용도지역 기준에 따르면 도시지역 기준은 주거·상업·공업·녹지 지역으로 서울특별시 마포구 공덕동이 이에 해당된다. 농어촌지역은 관리·농림·자연환경보전지역으로 제주특별자치도 제주시 구좌읍이 이에 해당한다.

## 2. 분석방법

주민자치센터를 분석하는 기준은 연구자마다 다르게 제시하고 있지만 지적하고 있는 내용들은 대동소이하다. 앞에서 제시한 문제점들로부터

---

3) 도시지역의 인구비율은 용도지역 기준과 행정구역 기준으로 구분된다. 용도지역 기준에 따르면 도시인구 비율은 전국인구 중 도시지역에 거주하는 인구의 비율이다. 행정구역 기준에 따르면 도시인구 비율은 전국인구 중 읍읍이상 거주하는 인구의 비율이다.

논의에 맞게 주민자치센터의 구성요인을 도출하여 로컬 거버넌스와 관련시켜 분석한다. 본 연구에서는 마포구 도화동과 제주시 구좌읍의 주민자치센터를 분석하여 로컬 거버넌스 측면에서 차이를 분석할 것이다. 연구를 위해 기존문헌연구, 인터뷰, 인터넷 홈페이지 탐색, 현장 방문 방법, 공개자료 이용 등을 이용하여 연구를 진행한다.

주민자치센터의 법적근거는 주민자치센터의 설립 근거를 관련법과 조항에서 밝혀낸다. 도화동의 경우 「서울특별시 마포구 자치회관 설치 및 운영 조례」와 「도화동 자치회관 설치 및 운영세칙」을 조사한다. 구좌읍의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」과 「제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례」를 조사한다. 각각의 설립 근거를 분석하여 주민자치센터 설립 근거와 세부사항에 대해 확인한다.

구성적 특징인 주민센터와 주민자치센터의 관계는 회의록 분석과 인터뷰 방식을 사용한다. 인터뷰는 도화동과 구좌읍의 주민센터 공무원을 대상으로 하여 실시한다.

자원은 재정자원, 물적자원, 인적자원으로 구분하여 분석한다. 재정자원에는 지원액과 자체재원이 있다. 도화동의 경우 자치회관 수강료 수입 및 지출내역 공고 보고서를 분석한다. 구좌읍의 경우 운영결과 보고서와 연간 운영계획 보고서를 분석한다. 물적자원은 주민자치센터의 공간과 장비에 대해 조사한다. 각 동 주민자치회관과 주민자치센터 홈페이지에 일반현황이 공개된다. 인적자원은 프로그램 강사, 자원봉사자, 주민자치위원의 현황에 대해 분석한다. 홈페이지와 회의록을 통해 프로그램 강사와 주민자치위원의 수에 대한 자료를 조사하고, 자원봉사자는 기타 공개 자료를 참고한다.

소통 주기는 주민자치위원회 정기회의 개최현황을 조사하기 위하여 각

동 주민자치회관과 주민자치센터 홈페이지에 공개된 정기회의록을 분석한다.

주민자치위원회 구성은 주민자치위원 임명방식, 활동기간 등에 대해 조사하기 위해 주민자치위원회 관련 법규나 운영방침, 회의록이나 회의 자료 등을 분석한다.

주민 접근성은 주민자치센터의 개방시간에 관한 요인으로 도화동 주민자치회관과 구좌읍 주민자치센터의 홈페이지에 공개된 개방시간을 참고하고 회의록 등을 분석한다. 비교를 위하여 주민센터 이용시간을 함께 조사한다.

프로그램 및 사업은 개설 프로그램 수 및 종류와 시행 사업 종류 및 내용에 관한 내용으로 각 동 주민자치회관과 주민자치센터 홈페이지에 게시된 프로그램과 사업을 분석한다. 또한 제 12회 전국주민자치박람회에서 배부된 자료와 홈페이지에 게시된 자료를 함께 분석한다.

주민참여는 일반 주민들이 프로그램 및 사업에 참여하는 현황에 대한 내용을 조사하기 위해 회의록과 회의자료를 분석하고, 운영결과 보고서를 참고한다.

환류체계는 법적, 실질적 환류체계에 대한 내용이다. 관련 법규나 제도를 조사하여 환류체계의 유무를 밝히고, 전국주민자치박람회에 직접 방문하여 관련 자료를 수집하여 분석한다.

## 제 4장 도화동과 구좌읍 주민자치센터

### 제 1절 도화동 자치회관 일반현황

도화동은 서울특별시 마포구에 속한 법정동, 행정동이다. 과거에 북송아밭이 많았고 꽃이 많이 피어 ‘도화’라는 명칭을 얻었다. 불량지구개발사업 이후로 은행과 오피스텔 등이 많이 들어섰고 현재는 주거지가 많이 들어섰다. 도화동의 면적은 0.62km<sup>2</sup>이다. 2012년 2월 1일 기준 주민등록 인구 통계 결과에 따르면 인구는 9,442세대, 23,542명이고, 남자는 11,372명, 여자는 12,170명이다. 통,반조직은 21 개 통, 196반이 있다. 주택은 총 7,578호로 그 중 단독주택은 859호, 공동주택은 6,719호로 주택의 88% 이상이 공동주택이다. 현재 도화동은 아파트와 사무실 등이 밀집된 전형적인 도시 형태를 띤다.

서울시 자치회관 중 하나인 도화동 자치회관은 1999년 2월 읍면동사무소 기능전환 지침 시달에 따라 시작되었다. 2001년 동사무소 주민자치센터를 설치 완료하였고 2007년 동사무소가 동주민센터로 명칭이 변경된 후 2008년 서울시의 주민자치센터들도 자치회관으로 변경되면서 현재는 도화동 자치회관으로 명명된다.



## 제 2절 구좌읍 주민자치센터 일반현황

구좌읍은 제주특별자치도 제주시의 가장 동쪽에 위치한 행정읍이다. 구좌읍은 읍 내에만 약 40개의 오름, 용암동굴, 해수욕장 등이 있다. 2012년 12월 기준, 구좌읍의 면적은 185.93km<sup>2</sup>이고 구좌읍 내에는 12개의 리와 60개의 동이 자연마을로 있다. 인구는 6,260세대, 14,424명이고, 남자는 7,290명, 여자는 7,134명이다. 구좌읍의 산업구조는 마을 인구의 49%는 1차 산업에 종사하고, 2차 산업과 3차 산업 종사자 비율은 각각 22%와 29%이다. 지역적 특성으로 긴 해안선과 넓은 목야지가 있는데 이는 농·어업의 주 소득원이다. 당근, 감자, 양파, 마늘 생산의 주산지로서 전국 당근 물량의 약 70%를 생산하는 마을이다. 이렇게 구좌읍의 경우 읍 내에 다수의 자연마을이 존재하며 1차산업 위주의 산업구조를 하는 농어촌 형태를 띤다.

제주특별자치도의 경우 주민참여예산에 동 관계자가 직접 참여하여 읍의 예산을 따오는 형식을 한다. 그러나 이는 형식적인 과정으로 동은 2억 원, 읍은 4억 원으로 일괄적으로 책정되어 있다. 구좌읍의 경우 읍에 해당하는 4억 원을 지원받는다. 구좌읍 내에는 12개 리와 60동의 자연마을이 있는데, 그 중 가장 규모가 큰 리(송당리)와 규모가 작은 리(월정리)의 경우 규모는 5배 이상이 차이가 나고, 인구수의 경우 가장 인구가 많은 김령리와 가장 인구가 적은 덕천리의 경우 인구는 9배 이상 차이가 난다. 그런데 현재 구좌읍의 경우 4억 원의 지원금을 각 리에 대등하게 배분하고 있는 실정이다. 이에 대한 읍 관계자의 의견은 다음과 같다.

*현재 제주도에서는 주민참여예산제에 참여하여 직접 돈을 받아오게 되*

어 있습니다. 동은 2 억 원, 읍은 4 억 원인데 읍의 경우 여러 개의 마을들이 나눠서 써야합니다. 동의 경우는 한 동에서 2 억 원을 다 쓰고 있죠. 그런데 읍의 경우에 받아온 돈을 마을마다 똑같이 나눠 주고 있습니다. 그렇지 않으면 마을 간에 왜 저 마을은 우리 마을보다 돈을 더 많이 받았느냐 하면서 문제가 생기기 때문에 형식적인 과정이라고 보면 됩니다.

표 4 구좌읍 내 리 현황

마을명	면적(㎡)	세대수
		인구수(남/여) (2012.12.31.기준)
동복리(東福里)	7,598,757	244
		566(299 / 267)
김녕리(金寧里)	19,961,387	1,142
		2,857(1,403 / 1,454)
덕천리(德泉里)	21,473,288	118
		290(142 / 148)
월정리(月汀里)	6,671,166	296
		713(364 / 349)
행원리(杏源里)	13,619,852	438
		988(515 / 473)
한동리(漢東里)	15,839,454	519
		1,285(673 / 612)
평대리(坪岱里)	8,445,815	630
		1,438(728 / 710)
송당리(松堂里)	39,034,211	397
		983(521 / 462)
세화리(細花里)	19,284,215	1,012
		1,960(935 / 1,025)
상도리(上道里)	9,562,467	162
		361(176/185)
하도리(下道里)	7,421,253	818
		1,797(932 / 865)
종달리(終達里)	17,020,431	484
		1,186(602 / 584)

제주특별자치도의 경우 1998년부터 이루어진 「읍·면·동 기능전환」에 따라 읍·면·동에 동사무소 규모를 줄이고 주민자치센터를 설치하였다. 2006년 제주특별자치도를 출범하면서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 22조에서 주민자치센터를 법정기구화 하였다. 구좌읍의 주민자치센터는 2002년 5월에 개소하였다.

## 제 5장 도화동 · 구좌읍 주민자치센터의 비교 분석

### 제 1절 도화동 자치회관과 로컬 거버넌스

#### 1. 구조로서의 거버넌스

##### 1) 제도적 측면

마포구 도화동의 자치회관과 주민자치위원회는 「서울특별시 마포구 자치회관 설치 및 운영 조례」에 따라 설치·운영된다. 서울시의 경우 주민자치센터 명칭을 2008년 8월부터 자치회관으로 변경하고 조례에 반영하였고 타 지역의 주민자치센터는 현재 자치회관으로 명명된다. 조례는 「지방자치법」 제 8조에 근거하여 지역 내의 주민자치를 실현하는데 목적이 있고 자치회관과 주민자치위원회에 대한 전반적인 내용을 규정한다. 조례에는 자치회관과 주민자치위원회에 관련하여 전반적인 내용을 포함한다. 제 1장 총칙에서는 목적, 정의 원칙을 명시한다. 제 2장 자치회관에서는 설치, 기능, 시설 및 프로그램, 운영, 자원봉사자, 강사, 사용료, 이용, 주민참여, 수당, 보고 등에 관한 전반적인 내용을 명시한다. 제 3장 주민자치위원회와 관련하여서는 설치, 기능, 구성, 위원장의 직무, 간사, 해촉, 회의, 회의록, 실비보상, 시행규칙 등을 명시한다.

「도화동 자치회관 설치 및 운영세칙」은 「서울특별시 마포구 자치회관 설치 및 운영 조례」에 근거하는 세칙으로 자치회관의 운영과 관련한 세부사항을 규정한다. 제 1장 총칙은 목적, 원칙을 명시하고, 제 2장 자치회관은 설치, 운영, 이용, 사용료, 프로그램 운영, 프로그램 공정성, 프

로그램 회원, 강사 등에 관해 명시한다. 제 3장 주민자치위원회는 위원회의 설치, 위원회의 구성, 임원의 선출, 위원의 권리와 의무, 위원의 해촉, 분과위원회의 구성, 회의, 회의의 공개에 관해 명시한다. 제 4장 자원봉사는 자원봉사자 조직, 직무, 회의, 참가신청, 활동지원에 관하여 명시한다. 제 6장 재정은 재정운영 원칙, 수입, 수익사업, 수입금의 지출, 지출의 승인, 결산공고에 관해 명시하고 제 7장 기타는 상벌을 규정한다.

## 2) 구성적 측면

조례에 따르면 마포구청장은 도화동 자치회관에 조정과 지원 등의 역할을 수행한다(조례 제 6조). 필요한 경우 구청장은 자치회관의 운영 주체를 공무원이나 단체에 위탁할 수 있는 권한, 예산지원, 자문단 구성 권한(조례 제 7조), 인력 모집(조례 제 8조) 등의 광범위한 권한을 행사할 수 있다. 동장은 시설의 결정과 변경(조례 제 6조), 자치회관 사무의 역할 분담과 자치회관 운영과 관련한 의견개진(조례 제 7조), 시설 사용료 결정·관리·징수(제 10조)와 연간운영계획과 운영결과의 보고 의무(조례 제 14조)등과 관련된 역할을 한다.

주민자치센터와 주민센터 공무원의 관계를 살펴보면 기존 연구에 따르면 거버넌스 기구들은 지방과 관련된 정책에서 실질적인 권한을 행사하고 있지 못하고 있다(하승우, 2011). 또한 주민자치센터의 일은 동주민센터 공무원에 의하여 실질적으로 처리되고 있다(안성수 외, 2006). 그러나 도화동 주민자치센터의 경우 전국주민자치박람회 평가사항을 보면 주민자치위원의 활동이 비교적 활발하다는 평가를 받았다.

## 2. 절차로서의 거버넌스

### 1) 운영적 측면

#### (1) 자원

##### ① 재정자원

자원은 재정자원과 물적자원, 인적자원으로 구분된다. 그 중 재정자원은 자체수입과 지원금으로 구분한다. 자체수입은 자치회관에서 자체적으로 걷어 들이는 수입이고 지원금은 마포구로부터 지원받는 금액이다. 도화동 자치회관 수강료 수입 및 지출내역 공고에 따르면 2012년도 하반기 자체수입은 21,224,046원으로 54.2%이고, 구지원금은 3,600,000원으로 9.1%이다. 2013년도 상반기 자체수입은 25,999,042원으로 61.5%이고, 구지원금은 3,660,000원으로 8.6%이다. 이월액도 매 반기 큰 비중을 차지하고 있다.

표 5 도화동 자치회관 수입내역

	2012년 하반기		2013년 상반기	
	금액(원)	비율(%)	금액(원)	비율(%)
이월액	14,313,789	36.7	12,630,188	29.9
자체수입	21,224,046	54.2	25,999,042	61.5
구지원금	3,600,000	9.1	3,660,000	8.6
합계	39,137,835	100	42,289,230	100

지출은 주민자치위원회의 승인을 근거로 하여야 하나 자치회관 연간사업, 시설 및 장비, 긴급사항 등에 대해서는 사전승인이 없이도 지출이

가능하다(운영세칙 33조). <표 6>의 지출 내역은 모두 주민자치위원회의 사전 승인이 필요한 사항들이다. 지출은 운영세칙 제 34조에 근거하여 지출내역을 반기별로 주민에 공개하여야 한다. 도화동 자치회관 수강료 수입 및 지출내역 공고에 따르면 2012년 하반기와 2013년 상반기 모두 강사료가 재정자원의 지출 중 76% 이상을 차지하고 있다. 수강료 환불의 비율은 8.4%와 4.4%이고 건수는 각각 91건과 73건으로 적지 않은 건수이다. 지역복지에는 상근관리교사실비, 성금, 비품·운영비 등이 포함된다. 매 반기 지출은 수입의 범위를 벗어나지 않고 있으며 이는 자치회관의 운영이 안정적으로 잘 되고 있다고 판단된다.

표 6 도화동 자치회관 지출내역

	2012년 하반기		2013년 상반기	
	지출금액(원)	비율(%)	지출금액(원)	비율(%)
강사료	22,858,260	76.8	25,337,510	76.1
수강료 환불	2,547,503	8.6	1,477,750	4.4
지역복지	4,354,250	14.6	6,496,380	19.5
합계	29,760,013	100	33,311,640	100

## ② 물적자원

물적자원은 자치회관의 공간과 시설로 구분한다(최진학 외, 2006). 조례에 따르면 도화동 자치회관은 기본적으로 동주센터에 설치되며 필요한 경우 동 내에 있는 공간을 이용하기도 한다(제 4조). 도화동의 경우 동 주민센터의 공간과 별도로 마련된 자치회관 건물을 이용하고 있다. <표 > 도화동 자치회관 시설 현황을 보면 주민센터 공간을 이용하는 다목적시설과 자치회관 별관을 이용하는 강의시설 두 곳 그리고 현대홈타운이라는 아파트 단지 내 다목적시설이 있다. 이 중 현대홈타운을 제외



한 주민센터와 자치회관의 공간들은 사용료 10,000원을 납부하도록 되어 있다. 이는 조례 제 10에 의하여 사용료를 징수된 것으로 판단된다.

표 7 도화동 자치회관 시설 현황

시설명	시설분류	위치	사용료
도담실	강의시설	자치회관 3층	10,000원
혜음실	강의시설	자치회관 3층	10,000원
락앤홀	다목적시설	주민센터 4층	10,000원
현대홈타운 경로당	다목적시설	현대홈타운	0원

### ③ 인적자원

「서울특별시 마포구 자치회관 설치 및 운영 조례」(이하 조례)에 따르면 자치회관의 인적자원은 주민자치위원회 위원과 자원봉사자, 프로그램 강사 등이 있다(조례 제 6조, 8조, 9조). 주민자치위원회는 자치회관에 관련된 심의·의결·집행 활동을 하기 위하여 설치된다(조례 제 15조). 주민자치위원회의 심의 사항으로는 자치회관 시설, 주민의 삶의 질, 주민의 자치활동 관련 사항이 있다(조례 제 16조). 주민자치위원들은 봉사활동을 하고, 주민들의 의견을 듣고, 자치회관 운영 활동에 적극적으로 참여하도록 노력하여야 한다(조례 제 18조). 운영세칙 14조에 따르면 주민자치위원이 이수하여야 하는 주민자치와 관련된 교육을 이수하지 않으면 해촉될 수 있다. 그러나 회의록을 분석한 결과 주민자치위원의 해촉은 대부분 자진 사퇴에 의한 것으로 나타났다. 주민자치위원은 무보수직이나 실비를 지급받을 수 있다(조례 제 23조).

자치회관의 자원봉사자는 구청정과 동장에 의해 모집되는데 자원봉사자의 역할은 자치회관 운영이나 보조 또는 강사이고, 우수 자원봉사자는 인센티브를 받을 수 있다(조례 제 8조). 운영세칙에 따르면 자원봉사자는 조직을 구성할 수 있고 대표 1인은 주민자치위원회 회의 등에 참석

하여 발언할 수 있다(조례 19조, 21조). 프로그램 강사는 제 9조에 따라 유급과 무급의 형태로 필요한 경우 고용될 수 있는데 무급의 자원봉사를 장려한다(조례 제 9조). 도화동 자치회관의 유급 프로그램 강사는 2012년 하반기와 2013년 상반기 각각 13명이다. 도화동 자치회관 수강료 수입 및 지출내역 공고를 분석한 결과 도화동의 경우 조례에서는 자원봉사자 강사를 장려하고 있으나 사실상 유급 강사들이 프로그램을 진행하고 있는 것으로 분석된다. 유급 프로그램 강사들은 예산 범위 내에서 수당을 지급받을 수 있으며 자원봉사자의 경우에도 실비를 받을 수 있다(조례 제 14조). 도화동의 경우 <표 2>를 참고하여 볼 때 유급 프로그램 강사료로 2012년 하반기 22,858,260원, 2013년 25,337,510가 지출되었으며 자치회관 지출의 76% 이상을 차지한다. 그 외에도 상근관리교사 실비가 2012년 하반기와 2013년 상반기에 각각 2,600,000원과 2,400,000원이 지출되었는데 이는 자원봉사자에게 지급된 실비로 판단된다. 또한 도화동 주민자치 회의록에 따르면 결과 프로그램 강사가 추천제로 선정되는 부분에 대해 추후에는 공개모집을 요구하는 제안이 있다. 이는 프로그램 수강자에게는 보다 수준 높은 프로그램을 제공하고 동시에 강사에게는 경쟁을 통하여 보다 나은 강의를 제공하도록 할 수 있는 유인으로 작용할 수 있을 것이라 판단된다.

소속 공무원은 동장의 의견에 따라 자치회관의 사무를 전담하거나 주민자치위원과 자원봉사자와 분담할 수 있다(제 7조). 전국주민자치박람회에 참석하여 인터뷰한 결과 도화동 소속 공무원은 주민자치위원과 함께 자치회관의 사무를 분담하고 있는 것으로 나타났다.

## (2) 소통 주기

소통 주기는 홈페이지에 게시된 정기회의 회의록을 조사함으로써 개최현황을 알 수 있다. 도화동의 경우 정기회의는 운영세칙의 의하여 매월 넷째 주 목요일에 개최하고(운영세칙 17조) 홈페이지에 공개하도록 지정되어 있다(운영세칙 18조). 도화동의 정기회의는 거의 매 달 개최되고 있다. 참석 인원의 경우도 달마다 차이는 있지만 대체로 50% ~ 80%의 출석률을 보이고 있다. 다음의 참석 인원은 상임고문, 감사, 간사를 제외한 주민자치위원회위원 중의 참석 인원과 총원이다. 한편 정기회의록을 분석한 결과 도화동 주민자치위원회 위원장과 부위원장이 위원들의 회의 참여를 독려하고 있는 것으로 나타났다. 주민자치위원회는 무보수직으로 강제력이 약하기 때문에 참석률이 유동적이라는 측면에서 주민자치위원들의 참여 독려가 필요하다고 판단된다.

표 8 도화동 주민자치위원회 정기회의 참석인원 및 안전처리

2012년 하반기			2013년 상반기		
개최일	참석인원/참석률 (명/%)	안전 처리 (건)	개최일	참석인원/참석률 (명/%)	안전 처리 (건)
07.26	12/52	4	01.24	15/68	4
08.30	20/80	5	02.21	15/68	2
09.19	18/78	3	03.28	14/67	3
10.15	15/65	2	04.25	12/57	3
11월	누락		05.23	14/67	4
12월	누락		06.27	12/67	4

### (3) 주민자치위원회 구성

주민자치위원회 구성에 대해서는 주민자치위원 임명, 활동기간 등에

관한 내용을 분석한다. 도화동 주민자치위원회의 설치는 「서울특별시 마포구 자치회관 설치 및 운영 조례」에 근거한다. 주민자치위원 모집은 공개모집과 추천 방식을 따르고 위촉은 동장이 담당하며 주민 대표성을 확보할 수 있는 방향으로 공개모집 절차에 의해 이루어진다(조례 제 17조, 운영세칙 12조). 2013년 1월 기준, 도화동의 주민자치위원회는 상임고문 5명(당연직 2명), 위원장 1명, 부위원장 1명, 감사 1명, 간사 1명, 위원 19명으로 구성되어 있다. 중간에 위원직을 그만두거나 재위촉되는 경우가 있으므로 그 수는 유동적이다. 도화동의 주민자치위원은 대체로 18~25명 수준에서 결정되고 있다. 주민자치위원들의 구성을 보면 전체위원 28명 중 여성위원이 16명으로 남성 위원보다 더 많은 수를 차지한다. 지역구 의원과 전 주민자치위원장, 전 새마을부녀회장 등과 함께 주부와 상가번영회장, 주지스님, 음식점 대표, 어린이집 원장, 부동산 중개업자 등 다양한 직종의 구성원들이 위원직을 맡고 있다. 운영조례 제 17조와 운영세칙 제 12조에 근거하면 주민자치위원은 교육계, 문화예술계, 경제계, 일반주민 등 각계각층의 다양한 사람들이 참여하도록 위촉하여야 한다. 이 조항에 근거하면 도화동 주민자치위원회는 다양한 직종의 참여자들로 구성된다고 판단된다.

주민자치위원회의 임기는 2년이고 2회에 한하여 연임 가능하다. 도화동 주민자치위원 인적사항공고를 분석해 보면 주민자치위원들의 위촉일과 임기 만료일자가 위원들마다 몇 개월씩 차이가 난다. 한꺼번에 모든 위원들을 위촉 하는 것이 아니라 시간차를 두고 새로운 위원들을 위임하는 방식이다. 이는 주민자치위원이 한꺼번에 많이 바뀌면 주민자치회 운영의 안정성과 지속성에 문제가 발생한다는 측면에서 보았을 때, 도화동의 현행 주민자치위원 위촉 방식은 안정적이고 지속적인 운영을 가능하게 한다고 판단된다.

도화동 운영세칙 제 12조에 따르면 주민자치위원의 선정 과정에서 동장은 민간인이 포함된 선정심의위원회를 구성하여 심의한다. 그러나 이 조항은 의무가 아니기 때문에 사실상 2012년 하반기와 2013년 상반기에 주민자치위원의 변동이 5 차례 있었으나 선정심의위원회는 개최되지 않았다. 위 조항은 주민자치위원의 위촉에 정당성을 부여할 수 있는 근거를 내포하고 있으며 선정심의위원회가 제대로 운영될 시에는 주민자치위원의 대표성 문제를 보완할 수 있을 것이라 판단된다.

## 2) 내용적 측면

### (1) 주민 접근성

주민 접근성은 주민자치센터 이용시간을 분석한다. 이용시간의 경우 도화동 자치회관은 주중에는 9시부터 21시, 주말에는 10시부터 14시까지이다. 도화동 주민센터의 경우 평일에만 근무하며, 근무 시간은 9시부터 18시까지이다. 이에 반해 도화동 자치회관은 평일의 경우 직장인들이 퇴근하거나 학생들이 하교한 이후에도 이용할 수 있도록 하였고, 주말에도 이용 가능하도록 개방한다. 또한 특강 운영 시에는 시간을 변동하여 개방하고 있다.

### (2) 프로그램 및 사업 내용

프로그램 및 사업은 주민자치위원회의 심의와 동장의 결정에 의해 정해진다. 프로그램 및 사업 시행은 주민자치위원회의 재량에 달려 있지만 필요야 따라 구청장이 조정하기도 한다(조례 제 6조). 도화동 자치회관

의 프로그램 및 사업은 프로그램 현황과 사업 현황으로 구분된다. 프로그램은 대체적으로 30,000원에서 75,000원 사이에서 수강료가 결정되고 어르신들을 위한 프로그램들은 무료로 개설된다. 이는 학원이나 사설기관보다 저렴한 수준이다. 프로그램의 특성을 살펴보면 지역 인근에서 쉽게 접하기 어려운 프로그램들을 개설하여 제공하고 있다. 프로그램의 경우 도화동 자치회관 수강료 수입 및 지출내역 공고를 보면 제 12회 주민자치박람회 기간인 2012년 7월부터 2013년 6월 사이에 총 51개가 시행되었다. 프로그램을 대상별로 나누어보면 <표 5>와 같이 분류된다. 어린이를 대상으로 하는 프로그램은 20개, 학생을 대상으로 하는 프로그램은 3개, 성인을 대상으로 하는 프로그램은 14개, 노인을 대상으로 하는 프로그램은 6개, 일반은 8개이다. 어린이를 대상으로 하는 프로그램은 전체 51개 중 20개로 40%이다. 어린이를 대상으로 하는 프로그램이 많은 이유는 다음과 같다.

*도화동 주민자치회관에서 실시하고 있는 프로그램 중에는 아이들을 위한 프로그램이 많습니다. 그 이유는 도화동 지역의 80%이상이 아파트고 거기에 젊은 부부가 많이 살고 아이들도 많기 때문입니다. 그리고 도화동 내에 초등학교가 있어서 이 동네에 아이들 수가 많은 편입니다. 그래서 아이들을 대상으로 하는 프로그램이 많습니다.*

회의록 분석 내용 중 신규 프로그램 개설 건의 안 중 노인 대상 프로그램 건의가 반려된 사례가 있다. 요구된 신규 프로그램은 65세 이상을 대상으로 하는 산수화 반으로 산수화반을 개설하게 되면 무료강좌로 진행하여야 하기 때문에 재정적인 이유로 반려되었다. 도화동의 경우 노인들을 대상으로 하는 프로그램은 서예교실과 어르신 건강 뇌체조 교실 두

종류로 매우 제한적이다. 도화동 자치회관의 경우 사업의 주요 타겟인 어린이들을 위한 프로그램을 위주로 하며 동시에 노인층을 대상으로 하는 프로그램은 이런 재정적인 문제가 있기 때문에 제한적인 것으로 판단된다.

표 9 도화동 자치회관 프로그램 현황(대상별)

대상	2012 하반기		2012 상반기		합계
	프로그램 수	비율	프로그램 수	비율	
일반	4	14.8	4	16.7	8
어린이	11	40.8	9	37.5	20
학생	2	7.4	1	4.1	3
성인	7	25.9	7	29.2	14
노인	3	11.1	3	12.5	6
합계	27	100	24	100	51

프로그램을 교실 분류 별로 구분해 보면 생활체육교실, 음악교실, 미술/공예교실, 어학교실, 문예교실, 컴퓨터교실, 기타로 구분된다. 대부분의 프로그램이 생활체육과 미술/공예에 집중되어 있다. 생활체육 분류 중 어린이무용과 미술/공예 분류 중 칼라믹스와 아동미술심리는 여러 개의 반으로 운영되는 인기강좌이다. 이를 근거로 도화동 자치회관의 프로그램 현황을 분석해 보면 프로그램이 다양하지는 않으나 주민들의 수요를 고려한 강좌 운영을 하고 있다고 판단된다. 그러나 한편으로는 생활체육과 미술공예에 프로그램이 치중해 있어 다양한 구성의 주민들에게 기회를 제공할 수 있도록 구성원에 맞는 다양한 프로그램을 개발하여 개설할 필요가 있다고 판단된다.

표 10 도화동 자치회관 프로그램 현황(교실 분류 별)

교실 분류	2012 하반기		2013 상반기		합계
	프로그램 수	비율	프로그램 수	비율	
생활체육	10	37.0	5	20.8	15
음악	2	7.4	3	12.5	5
미술/공예	10	37.0	11	45.8	21
어학	4	14.8	4	16.7	8
문예	0	0	0	0	0
컴퓨터	0	0	0	0	0
기타	1	3.7	1	4.2	2
합계	27	100	24	100	51

회의록에 따르면 현재 도화동 주민자치위원회에서는 프로그램 주민자치위원 담임제 실시함으로써 운영에 책임성을 제고하고 있다. 또한 인원이 적은 프로그램은 주민자치위원회 회의를 거쳐 통합을 시켰다. 이는 효율성 측면에서는 나은 선택이 될 수 있으나 기존 수강자들은 시간이 맞지 않아 수강을 포기해야 할 상황을 가져다 줄 수도 있다는 문제를 갖는다.

### (3) 주민 참여

주민 참여의 경우 일반 주민들의 자치회관 참여에 관한 내용이다. 신규 프로그램을 개설할 때 주민들의 의견을 반영하고 있는 것으로 분석되었다. 정규회의록에 따르면 기존에는 동호회로 운영되던 기타반과 산수화반에서 정규 프로그램 개설을 요구하였다. 그러나 기타반의 경우 개설 찬반의 의견이 대립하여 심의가 보류되었다. 산수화반은 65세 이상을 대상으로 하는 강좌가 요구되었는데 개설하게 되면 무료강좌로 진행하여



야 하기 때문에 재정적 문제로 반려되었다.

또한 도화동 주민자치위원회의 사례 발표에 따르면 도화동 자치회관에서는 어린이들을 다양한 프로그램과 사업에 참여하도록 하고 있다. 어린이 책사대회, 우리동네 동화책 만들기, 엄마아빠랑 우리동네 사진찍기, 우리동네 박물관 만들기 등 어린이들을 주체로 하는 다양한 활동들은 제 12회 전국주민자치박람회에서 우수한 평가를 받은 내용들이다. 이런 프로그램들은 어린이들을 지역의 프로그램에 주체로 참여시킴으로써 부모님들을 함께 참여하도록 유도한다. 로컬 거버넌스 측면에서도 주민의 참여를 증진시킬 수 있는 방안으로 판단된다.

### 3) 환류

환류체계는 자치회관 자체 평가나 자체 기준을 가지고 있지는 않다. 서울시의 자치회관 평가와 전국 주민자치박람회에서 우수 자치센터를 선정하고 수상하는 과정이 있다. 도화동은 제 12회 전국주민자치박람회에서 센터활성화 분야 우수사례로 선정되었고 우수상을 수상하였다. 도화동 주민자치회의 우수 평가사항에는 어린이들을 위한 사업 운영과 사회적 기업, 작가 등의 지역 자원 활용 등이 포함되었다. 또한 주민자치위원회의 자발적이고 적극적인 참여도 도화동의 우수 평가 사항이다.

## 제 2절 구좌읍 주민자치센터와 로컬 거버넌스

### 1. 구조로서의 거버넌스

#### 1) 제도적 측면

구좌읍 주민자치센터의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 22조에 따라 설치·운영된다. 이 조항에 따라 주민자치센터는 주민자치와 지역공동체 형성에 관한 사항을 담당하며 주민자치위원회의 설치 근거도 이에 따른다. 제주특별자치도 조례 중 「제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례」는 주민자치센터와 주민자치위원회의 전반에 관한 내용을 포함하고 있다. 제 1장 총칙에서는 목적, 정의, 운영원칙을 명시한다. 제 2장 주민자치센터에서는 설치, 기능, 시설 및 프로그램, 운영, 자원봉사자, 강사, 사용료, 이용, 주민참여, 수당, 보고에 관하여 명시한다. 제 3장 주민자치위원회에서는 설치, 기능, 구성, 위원장의 직무, 간사, 해촉, 회의, 회의록, 실비보상, 교육훈련 경비 지원, 주민자치위원회협의회 설치, 행정지원, 시행규칙 등에 관하여 명시한다.

#### 2) 구성적 측면

구좌읍의 경우 구성적 측면을 판단할 수 있는 근거는 조례 제 6조에 서 찾을 수 있다. 주민자치센터의 시설 및 프로그램은 주민자치위원회의 심의를 따르되, 읍·면·동장이 결정하도록 되어 있고 필요한 경우 도지사에게 의해 변경될 수 있다. 특히 시설 면에 있어서는 인근지역에 유사시

설이 있는 경우 중복되지 않게 사용하도록 명시되어 있다. 시설에 대한 의사 결정은 읍·면·동장이나 도지사에 의해 최종적으로 변경될 수 있다.

한편, 일반적인 활동 사항에 있어서는 구좌읍 주민자치센터의 경우도 화동고 마찬가지로 비교적 주민센터에 대해 수평적이고 능동적인 역할을 수행하고 있는 것으로 판단된다. 평가 사항에는 포함되어 있지 않지만 마을 내 다양한 사업 뿐만 아니라 타 지역 주민자치센터와 자매결연 협약을 체결하는 등 적극적인 활동을 하고 있는 것으로 분석된다.

## 2. 절차로서의 거버넌스

### 1) 운영적 측면

#### (1) 자원

##### ① 재정자원

구좌읍의 재정자원의 경우 자체수입은 구좌읍 주민자치센터가 스스로 건어들이는 금액이고 지원금은 구좌읍사무소로부터 지원받는 금액이다. 반기 운영결과 보고서에 따르면 주민자치센터의 수입과 지출이 0원으로 명시되어 있다. 이는 구좌읍의 경우 주민자치센터를 무료로 개방하고 프로그램 사용료도 무료이기 때문에 수입이 없고 따라서 지출도 없음을 의미한다. 대신 강사료 등은 주민자치센터 지원액, 즉 매 년 의회에서 본 예산이 편성될 때 그 중 주민자치센터 예산에서 지출되고 있다. 주민자치센터 예산은 주민자치위원들이 주민참여예산 회의에 참석함으로써 배정된다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 주민참여예산제에서 결정되는 예산

은 한정되어 있고 참여 과정은 형식적인 절차이다. 구좌읍의 2012년과 2013년 주민자치센터 연간 운영계획에 따르면 지원액은 각각 35,000,000원과 56,746,000원이다. 반기별 지원액은 명시되어 있지 않으나, 2012년과 2013년 지원액을 기준으로 평균 지원액을 추정해보면 약 3천만 원 정도의 지원을 받고 있다고 판단된다.

## ② 물적자원

구좌읍 주민자치센터의 공간은 구좌읍 자치센터 청사의 일부 사용하고 있는 것으로 나타났다. 총 2층로 된 청사 중 1층의 다목적실, 인터넷정보방, 작은도서관쉼터, 회의실, 문화사랑방, 교양교실 등을 이용하고 있다. 운영 프로그램이 매 반기 10개 이내, 주 1회 인 것을 감안하면 주민자치센터의 시설은 부족하지 않을 것으로 판단된다. 구좌읍의 공간 이용 현황은 <표 1>과 같다. 장비는 최진학 외(2006)에 따르면 운동기구, 문화장비, 도서 및 기타가 있다. 구좌읍의 경우 운동기구로 구분되는 배드민턴, 탁구 등의 운동시설, 문화장비로 구분될 수 있는 탁자 및 의자와 방송시설, TV 그리고 도서 및 컴퓨터 등이 있다.

구좌읍 주민자치센터 반기 운영결과 보고에 따르면 시설 별 이용 실적은 프로그램 참여자를 제외하고 순수하게 시설만을 이용한 인원이며 다목적실의 경우 타 단체 센터시설이용인원이 포함되어 있다. 2012년도 하반기와 2013년도 상반기 모두 다목적실의 이용 비율이 거의 50%에 이르며 가장 높다. 다목적실에는 방송시설과 함께 주민들의 선호도가 높은 운동시설이 있어 이용도가 높은 것으로 판단된다. 다목적실과 교양교실, 대회의실 등의 이용 비율이 줄어든 반면 인터넷정보방과 작은도서관의 이용비율이 소폭 상승하였다. 이것은 구좌읍의 인구 구조가 고령인구의 비율이 높은 편임에도 불구하고 주민들의 인터넷 이용과 도서관 이용

에 대한 수요가 늘었음을 의미한다.

표 11 구좌읍 공간 이용현황

	2012년 하반기		2013년 상반기	
	이용인원(명)	비율(%)	이용인원(명)	비율(%)
다목적실	2,790	51.3	2,586	49.5
교양교실	1,500	27.6	1,324	25.3
인터넷정보방	800	14.7	944	18.0
대회의실	250	4.6	152	2.9
작은도서관	100	1.8	224	4.3
계	5,440	100	5,230	100

### ③ 인적자원

「제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례」에 따르면 주민자치센터의 운영은 주민자치위원회와 자원봉사자, 소속 공무원이 역할을 분담하여 사무를 수행하도록 되어 있다(제 7조). 주민자치위원회는 주민자치센터의 운영과 지역 문제에 관련하여 심의·결정하는 역할을 하기 위해 설치한다(제 15조). 주민자치위원회에서는 자치센터 운영, 주민이해조정, 지역 내 각종 사업이나 시설, 예산에 관한 의견을 제출하는 역할을 하며 정기회의에 참여하여 안건을 심의하고 토론한다(제 16조). 주민자치위원은 주민자치위원회 회의에 참석하여야 하며 출석한 위원은 「제주특별자치도 각종 위원회 실비 변상조례」에 따라 수당 및 여비 등을 지급받을 수 있다. 주민자치위원회의 위원들은 매월 자원봉사를 하고 그 사항을 주민에게 공개하여야 하며, 주민자치센터 운영에 관한 교육이나 연수 등에 적극적으로 참여하여야 한다(제 18조). 구좌읍 주민자치위원회의 자원봉사활동 2012년 하반기 실적은 20명이 총 487회로 1인 평균 24일 참여하였다. 2013년 상반기 실적은 총 35명이 450회 참여하였다. 자원봉사활동 내용으로는 주로 행사운영지원이 많았고, 음료봉

사 및 환영식, 캠페인, 공연 등이 있었다. 또한 회의록을 분석한 결과 올레지킴이 구좌읍봉사대 활동의 일환으로 주 1회 이상 순찰, 환경정비 등을 하고 있었다.

주민자치센터에서는 필요한 경우 별도의 강사를 모집하기도 한다(제 9조). 자원봉사자는 프로그램 강사나 보조 역할 등을 수행하도록 명시되어 있다(제 8조). 자원봉사자나 프로그램 강사와 관련된 조항에는 구체적인 수가 명시되지는 않았다. 자치센터 운영에 필요한 경우 자원봉사자를 관할 자원봉사센터로부터 배치 받거나 공개모집 할 수 있다. 2012년도 하반기와 2013년도 상반기 구좌읍의 프로그램 강사 및 자원봉사자 참여 현황은 <표 2>와 같다. 구좌읍 주민자치센터 반기 운영결과 보고에 따르면 2012년 하반기 프로그램 강사는 총 8명이고, 2013년 상반기 프로그램 강사는 총 9명이다. 자원봉사자는 필요한 실비를 보장받을 수 있고, 강사는 강사수당을 받는다(제 13조). 2012년 하반기 강사 수당은 8,330,000원이고 2013년도 상반기 강사수당은 9,027,000원이다. 강사 수는 매 반기 열리는 프로그램에 따라 유동적이거나 비슷한 수준에서 그 수가 결정된다. 프로그램 강사 외에도 기타 사업이나 활동에도 강사가 초빙되는 경우가 있고, 그 수를 모두 포함하면 2012년은 12명, 2013년은 18명이 달한다. 이렇게 강사 수를 탄력적으로 운영함으로써 프로그램 수요에 맞게 적절하게 배치하고 있으며, 1회성 프로그램 등도 활발하게 시행하고 있는 것으로 분석된다. 2012년 하반기 자원봉사자의 경우 고등학생 2명이 ‘다문화가정 체험행사’에 참여하였고, 2013년 상반기 자원봉사자는 ‘우리동네 행복교실’ 프로그램에 참여하였다. 자원봉사자는 필요에 따라 모집하고 있는 형태를 하고 있으나 실질적으로 그 수는 매우 적은 편이다. 자원봉사자는 주민자치위원회나 공무원처럼 공식적인 참여자는 아니지만 주민들의 자발적인 참여가 뒷받침 되어야만 가

능한 참여의 형태이다. 따라서 주민들의 자원봉사를 유도할 수 있는 방안이 필요한 것으로 판단된다.

표 12 구좌읍 프로그램 강사 및 자원봉사자 참여 현황

	프로그램 강사		자원봉사자	
	인원	수당지급 및 실비보상	인원	참여 프로그램 수
2012 하반기	8명	8,330,000원	2명	1개
2013 상반기	9명	9,027,000원	알수 없음	1개

소속 공무원은 구좌읍 주민센터 소속의 공무원으로 주민자치위원회의 사무처리는 6급 상당 공무원이 보조하도록 할 수 있다(제 25조). 실제로 주민자치박람회에 참석하여 인터뷰 한 결과 주민센터 공무원이 주민자치위원회와 함께 관련 일을 수행하고 있었고 주민자치위원회에서 시행하고 있는 사업에 대해 매우 상세하게 알고 있었다. 구좌읍 정례회의 회의록을 분석한 결과 주민자치위원회 자체적으로도 이에 대해 주민자치위원들이 의견을 내거나 기획하는 경우가 부족하고 주민자치센터의 사업들을 행정에 의존하고 있다는 점을 지적하고 있었다. 이를 통해 주민자치위원들은 로컬 거버넌스를 구성하는 한 주체로써 자체 역량을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 판단된다.

## (2) 소통주기

소통 주기는 회의와 관련한 내용이다. 회의는 월 1회 개최하는 정기회의와 필요에 따라 개최할 수 있는 임시회의가 있다. 회의는 재적위원 과반수 출석과, 출석위원 과반수 찬성으로 의결된다. 필요한 경우, 분과위

원회를 두기도 한다(제 21조). 회의록은 간사가 매 회의시마다 작성하고(제 22조), 간사의 위임은 위원장에 의해 결정된다(제 19조).

정기회의 회의록을 분석한 결과 <표 3>에서처럼 구좌읍의 정기회의는 거의 매 달 개최하고 있다. 참석 인원의 경우 도화동과 마찬가지로 자문위원, 간사를 제외한 주민자치위원만을 포함하였다. 2012 구좌읍 주민자치센터 하반기 운영결과 보고에 따르면 정기회의를 포함한 위원회의 총 회의 개최는 11회로 참여 인원은 280명이다. 2013 상반기 반기보고(구좌읍)에 따르면 2013년 상반기 위원회 총 회의개최는 정기회의를 포함하여 10회이고 161명이 참여하였다. 참석 인원은 12~24명 내에서 유동적이며 도화동의 경우보다 그 편차가 큰 편이다. 매 달 주민자치위원의 정원에 대한 정보는 공개되어 있지 않지만 현 정원 23명, 최대 참석인원 24명을 기준으로 주민자치위원의 정기회의 출석률은 50%수준인 경우와 최대 90%이상의 출석률을 보이고 있으며, 특히 2013년 상반기의 경우 출석률이 좋은 편이다. 안전처리의 경우 2012년 12월은 주민자치위원회 위원들의 임기가 끝난 달이고 2013년 1월은 주민자치위원의 위촉이 있었던 달로 안전 처리 횟수가 적다. 두 번의 회의를 제외하면 평균적으로 6.2건의 안전을 처리하였다. 회의록을 분석한 결과 안전처리 과정인 위원들의 동의를 구하는 민주적인 과정이었다. 그러나 실제로는 기존 연구에서도 지적하듯이 안전의 수정이나 부결 없이 원안 그대로 통과되고 있었다(최진학 외, 2006).

표 13 구좌읍 주민자치위원회 정기회의 참석인원 및 안전처리

2012년 하반기			2013년 상반기		
개최일	참석인원 (명)	안전처리 (건)	개최일	참석인원 (명)	안전처리 (건)
07.13	13	8	01.15	24	1



08.03	14	7	02.21	21	6
09.03	12	5	03.28	20	7
10.22	17	5	04.08	22	7
11.21	12	4	05.23	17	6
12.24	20	0	06.24	17	7

### (3) 주민자치위원회 운영

주민자치위원회 구성 요인에는 주민자치위원 임명, 활동기간 등에 관한 내용이 포함된다. 구좌읍의 주민자치위원회의 경우 그 설치는 제 15조에 근거하며, 주민자치센터의 운영과 지역 관련 사안 등에 관여한다(제 16조). 주민자치위원회는 읍·면·동장의 추천과 공개모집 방법으로 구성되며 읍·면·동장은 자문위원에 지역구 도의원과 지역원로 등을 5명 이내로 위촉할 수 있다. 구좌읍 주민자치위원회의 위원의 선출은 읍장에 의한 추천과 공개모집으로 이루어지고 있다. 2013년 1월 위촉된 구좌읍 주민자치위원의 구성을 보면 자문위원 5명, 위원장 1명, 부위원장 2명, 간사 1명, 위원 20명으로 총 29명이다. 이 중 여성위원은 7명으로 24%이다. 여성 인구가 전체 인구의 거의 절반을 차지하는 것에 비하면 낮은 비율이다. 자문위원을 제외한 위원들의 주요 경력 구성은 대부분 현 이장, 현 부녀회장, 현 연합청년회장 등으로 도화동과 비교하면 그 구성이 다양한 직종이나 단체를 대표하고 있지는 않는다. 제 11조에서는 주민자치위원회의 구성 등에 관련하여 “교육계, 언론계, 문화·예술계, 경제계, 일반주민 등 각계각층에서” 참여하도록 장려한다고 명시한다. 그러나 구좌읍의 경우 1차 산업이 주를 이루는 농어촌의 형태를 띠고 있고 그 외의 직종이 한정적이고 그 수도 많지 않기 때문에 다양한 직종이나 단체를 포함하기 어려운 것으로 분석된다.

주민자치위원회의 위원장, 부위원장, 위원의 임기는 2년이며 한 번 연임이 가능하다(제 17조). 구좌읍의 주민자치위원회 정례회의 회의록을 분석한 결과 2013년에 들어 주민자치위원의 절반 이상이 바뀌었다. 주민자치위원의 임기는 2년으로 안정적이고 지속적인 주민자치센터 운영과 관련하여 문제가 제기될 수 있다. 임기가 끝난 경우 외에도 제 20조에 근거하여 거주지 이전, 질병, 자의 등에 의하여 주민자치위원은 임기 내라도 언제든지 해촉 할 수 있다. 그렇기 때문에 주민자치위원이 새로 임명될 때마다 새로운 주민자치위원들은 주민자치위원의 역할이나 주민자치센터의 운영과 관련한 교육이 필요하다고 판단된다.

## 2) 내용적 측면

### (1) 주민 접근성

주민자치센터 설립 초기에 주민자치센터가 시간대를 비탄력적으로 운영하여 주민들이 접근하기 힘들다는 문제가 지적되었었다. 원래 주민자치단체는 동사무소 운영시간과 같았는데 이는 주민자치센터를 이용하는 대상이 주로 주부에 한정되어 있기 때문이었다(김환철, 2004). 현재 구좌읍 주민자치센터는 9시부터 21시까지 개방한다. 구좌읍사무소의 이용시간이 9시~18시인 것에 비해 주민자치센터의 개방 시간이 더 긴 것은 학생들이 하교하거나 직장인들이 퇴근 후에도 이용할 수 있도록 조치한 것으로 분석할 수 있다.

또한 구좌읍 주민자치센터에서는 어린이와 청소년 대상으로 토요 프로그램을 시행하고 있다. 주 5일제 수업의 전면 시행으로 농어촌 지역의 어린이와 청소년들은 도시에 거주하는 어린이들이 비해 교육 정보에 소

외되기 쉽다. 이에 구좌읍에서는 주민자치센터 차원에서 양질의 다양한 교육을 제공하기 위해 토요 프로그램을 시행하고 있는 것으로 판단된다. 토요일에도 주민자치센터 프로그램을 운영함으로써 접근성을 높이고 있을 뿐만 아니라 농어촌 지역의 어린이와 청소년들에게 교육의 기회를 제공하며 참여를 유도하고 있다.

## (2) 프로그램 및 사업 내용

프로그램 및 사업 현황은 주민자치위원회의 회의를 통해 읍·면·동장에 건의하고 읍·면·동장이 결정하도록 되어 있다. 그 종류나 수에 대해서는 구체적으로 명시되지 않았으나 주민자치센터의 사정에 맞게 구성하도록 되어 있다(조례 제 7조). 구좌읍 주민자치센터의 프로그램 수강료가 모두 무료라는 점은 도화동의 사례와 비교되는 부분이다. 구좌읍의 경우 제 12회 전국주민자치박람회 기간인 2012년 7월부터 2013년 6월 사이에 진행된 프로그램과 사업만을 고려 대상으로 한다. 구좌읍 반기보고에 따르면 2012년 하반기에는 총 40개, 2013년 상반기에는 총 29개의 프로그램 및 사업이 실시되었다. 이는 주민자치 분야, 문화여가 분야, 시민교육 분야, 지역사회진흥 분야, 지역복지 분야, 주민편의 분야 등의 총 6개 분야로 구분될 수 있다. 주민자치 분야는 주민들이 직접 참여하는 축제나 사업, 교육 등의 형태이다. 문화여가 분야는 문화여가 생활을 즐길 수 있도록 개설된 프로그램들이 포함된다. 시민교육 분야에는 전문적인 지식을 가르치는 프로그램들이 포함된다. 지역사회진흥 분야에는 지역사회에 기여하는 차원의 캠페인, 공연, 교통봉사 등이 포함된다. 지역복지 분야는 지역사회의 복지와 관련된 프로그램과 사업이다. 주민편의 분야는 주민자치센터의 물적자원과 관련한 내용으로 반기보고에서 주

민편의 분야는 시설 이용을 의미한다. <표 >에 따르면 2012년 하반기와 2013년 상반기 모두 주민자치 분야의 프로그램이나 사업이 가장 많이 시행되었다. 주민자치 분야는 2012년 하반기에는 40%, 2013년 상반기에는 27%를 차지한다. 그러나 이 기간 동안 주민자치분야 프로그램 총 24개 중 일회성 프로그램이나 사업이 15개로 62.5%에 달한다. 이러한 측면에서 보았을 때 주민자치 분야의 활성화가 필요하다고 판단된다. 그 노력의 일환으로 2013 구좌읍 주민자치센터 연간 운영계획에서는 “주민자치기능 프로그램의 35%이상 운영으로 자립형 마을 육성” 추진을 제시하고 있다. 한편 주민편의 분야를 제외하고 참여인원 만을 기준으로 보았을 때에는 2012년도 하반기에는 지역사회진흥 분야의 참여 인원이 가장 많았는데 그 기간 동안 다양한 일회성 공연들이 열렸기 때문에 많은 참여가 있었던 것으로 판단된다. 2013년도에는 전년도에 비해 시민교육과 지역복지 분야의 참여인원이 크게 증가하였다.

표 14 구좌읍 분야별 프로그램 수와 참여인원

분야	2012 하반기		2013 상반기	
	프로그램 및 사업 수(개)	참여인원 (명)	프로그램 및 사업 수(개)	참여인원 (명)
주민자치	16	1,361	8	1,050
문화여가	4	133	6	125
시민교육	4	92	4	185
지역사회진흥	10	1,630	3	72
지역복지	2	60	4	172
주민편의	4	5,440	4	5,230

구좌읍의 인구 특성을 반영한 프로그램에는 HA! HA! 우리동네 행복

교실과 다문화가정과 함께하는 “OK제주” 체험 프로그램이 있다. 특히 HA! HA! 우리동네 행복교실 프로그램은 2013년도 하반기에 전 반기에 비해 시민교육 분야 참여인원을 증가시키는데 크게 기여하였다. HA! HA! 우리동네 행복교실 프로그램은 구좌읍 지역의 고령화에 따라 고령 인구를 대상으로 한 프로그램이다. 구좌읍의 65세 이상 인구 비율은 24%로 타 지역에 비해 높은 편이고 많은 고령인구의 수요에 대응하여 노인들이 원하는 프로그램을 미리 조사하여 경로당별로 찾아가 교육하는 프로그램이다. 이는 인구 구성에 부합하는 프로그램을 제공함으로써 참여의 만족도를 높이고 주민의 삶의 질을 제고하기 위한 노력으로 판단된다. 또한 구좌읍의 다문화가정은 총 86가구로 약 1.4% 정도이다. 다문화가정과 함께하는 “OK제주” 체험 프로그램은 다문화가정이 구좌읍의 지역 사회에 정착하고 적응할 수 있도록 마련한 프로그램이다. 이렇게 구좌읍에서는 지역의 인구 특성에 맞게 노인대상, 다문화가정 대상 등의 사업도 특화시켜 수행하고 있다. 다만, 이러한 프로그램들이 단기적, 일회성에 그치지 않고 지속적으로 운영되어 지역주민들의 삶의 질을 제고하는데 기여하도록 할 필요성이 제기된다.

구좌읍의 지역 특성을 반영한 개설 프로그램 중에는 먼저 올레지킴이 구좌읍 봉사대, 제주관광의 이해와 미래비전 강연, 튼튼관광 제주만들기 등의 프로그램들이 있다. 이 프로그램들은 구좌읍에 많은 관광명소들이 속해 있기 때문에 개설 가능한 프로그램들이다. 오름콘서트 휴(休,) 세화오일장에서 해녀춤과 함께하는 만남의 장 운영, 제주해녀축제 참여 프로그램 등은 제주도 중에서도 구좌읍의 특색을 살려 개설한 대표적인 프로그램으로 평가될 수 있다. 또한 이러한 프로그램들은 축제 형식으로 진행되어 지역 주민들의 참여를 제고함은 물론이고 관광객과 주민이 소통하는 장으로써의 역할도 수행한다. 로컬 거버넌스 측면에서 볼 때 구

좌읍 만의 지역적 특성을 지닌 프로그램과 사업을 개설하여 주민들이 직접 참여하도록 하는 것은 실질적으로 주민자치를 실현하기 위한 노력으로 판단된다. 또한 주민참여예산 찾아오는 예산학교와 구좌읍주민참여예산 지역회의 참여 프로그램의 경우 제주특별자치도에서 주민자치위원들이 주민참여예산제도에 참여하고 있는 특성을 반영하는 프로그램으로 주민참여예산 회의를 위한 교육 프로그램으로 판단된다. 농어촌에 해당하는 구좌읍 주민들의 경우 도시 주민들과의 문화격차 문제가 발생할 수 있다. 이를 해소하기 위하여 구좌읍에서는 주민자치 프로그램에 동녘갤러리 운영과 구좌메세나 운동 프로그램을 실시하고 있다. 동녘갤러리는 2013년 지역의 유휴공간에 개관한 갤러리로 지역주민, 주민자치위원, 지역 예술가·단체, 지역기업이 공동으로 추진한 사업이다. 구좌메세나 운동은 구좌읍과 관내 기업, 문화예술단체가 결연을 통해 지역주민들에게 문화예술을 제공하는 운동이다. 메세나 운동은 현재 제주메세나운동본부에서 시행되고 있는 참여자들의 상생 프로그램이다. 기업은 사회 환원과 이미지 제고, 세금감면 혜택을 받고 문화예술단체는 재정지원을 통해 안정적인 창작활동이 가능해진다. 그리고 구좌메세나 운동 기금으로 주민자치센터에서는 다양한 문화예술 프로그램들을 운영한다(제주메세나운동본부 홈페이지). 이러한 동녘갤러리 운영이나 구좌메세나 운동은 구좌읍 주민들이 문화예술을 보다 쉽게 향유함으로써 삶의 만족도를 높이는 역할을 한다고 판단된다.

### 3) 주민참여

주민 참여와 관련해서는 적극적인 참여를 유도하기 위해 주민들이 요구사항을 주민자치센터에 제출할 수 있도록 명시되어 있고, 읍·면·동

장과 주민자치위원회는 그에 대해 성실히 검토하여 반영하고, 도지사에게 보고하여야 한다(제 12조). 주민들의 요구사항은 구좌읍 주민자치센터 홈페이지의 토론방이나 자유게시판 등에 게시할 수 있다. 그러나 주민들의 참여가 미미한 편으로 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다.

#### 4) 환류

구좌읍도 도화동과 마찬가지로 주민자치센터 자체적인 평가 틀이나 기준을 가지고 있지는 않다. 다만 제주시에서 시행하는 주민자치센터 평가를 1차 평가로 하고 1차 평가에서 1등을 수상하여 제주시 주민자치센터의 대표 자격으로 2013년 제 12회 전국주민자치박람회에 출전하였다. 구좌읍은 제 12회 전국주민자치박람회에서 센터활성화 분야 우수 자치센터로 선정되었고 그 중에서도 우수상을 수상하였다. 구좌읍 주민자치센터 평가 사항에는 고령인구와 다문화가족을 위한 프로그램, 동네키텔러리 운영, 관광특성을 활용한 프로그램 등을 언급하고 있다(전국주민자치박람회 센터활성화분야 우수사항). 즉 구좌읍의 지역 특색과 인구 특성을 고려한 프로그램과 사업들이 평가에서 긍정적으로 작용하였다고 판단된다.

### 3. 분석 결과의 비교

구조로서의 거버넌스 중 제도적 측면에서 도화동과 구좌읍의 주민자치센터는 모두 관련 조항에 근거하여 운영되는 공통점을 갖는다. 각 조례에서는 주민자치센터의 운영, 내용 등에 관한 내용이 공통적으로 포함된다.

구성적 측면에서 볼 때, 기존 연구들에 따르면 지역사회 공동체로 볼 수 있는 주민자치센터는 지방정부는 파트너십을 기반으로 한 협력적 네트워크 관계가 형성될 때 그 설립 취지에 부합하게 제 기능을 수행할 수 있다. 그러나 기존 연구들에서 주민자치센터는 지방정부와의 관계에서 실질적인 권한을 가지고 있지 못하다는 문제점을 지적한다(하승우, 2011). 그러나 구성적 측면에서 도화동과 구좌읍의 주민자치센터는 기존 연구에서 우려하던 것과는 달리 두 곳 모두 비교적 주민센터와의 수평적인 협력관계 하에서 자율적인 활동을 수행하고 있는 것으로 판단된다.

절차로서의 거버넌스 중 운영적 측면에서 조직의 자원은 재정자원, 물적자원, 인적자원이 있다. 재정자원 중 지원액은 주민자치센터가 지방정부로부터 지원받는 금액을 의미한다. 자체재원은 주민자치센터가 스스로 걷어 들이는 수익이다. 자체재원의 경우 프로그램이나 시설 사용료를 포함한다. 두 곳 모두 주민자치센터는 무상이용을 원칙으로 하지만 필요한 경우 시설을 이용하는 경우에는 사용료가, 프로그램을 이용하는 경우에는 수강료가 징수될 수 있다. 이러한 사용료와 수강료가 자체재원이 된다. 도화동의 경우 수강료를 징수하므로 자체재원을 수강료로 일정부분 충당하고 있다. 한편, 구좌읍의 경우 프로그램이 모두 무료로 제공되기 때문에 수강료 수입은 없으며 구좌메세나운동 등 수강료 외 수익원을 통해 재원을 충당하고 있다. 물적자원의 경우 최진학 외(2006)의 연구에 따르면 주민자치센터를 이용하는 주민들은 주민자치센터의 공간이 부족하다고 생각하지 않으나, 주민자치위원들은 부족하다고 생각한다. 그 이유는 주민들은 자신들이 수강하는 강좌만을 고려하기 때문이다. 현재 도화동과 구좌읍의 주민자치센터의 물적자원은 기본적으로 주민센터의 것을 이용하고 있으며 도화동의 경우 별관 건물, 노인회관 등의 건물을 다



양하게 활용하고 있다. 구좌읍도 노인들을 위한 프로그램을 운영하면서 노인회관에 직접 찾아가는 활동하는 등 다양한 공간 활용을 하고 있는 것으로 판단된다. 인적자원과 관련하여서는 두 지역 모두 소속 공무원이 주민자치센터의 사무를 분담하고 있었다. 이는 주민자치센터의 운영에서 주축을 이루어야 할 주민자치위원의 참여가 소극적으로 인식될 여지를 내포한다. 그러나 현재 업무 분담 수준이라면 소속 공무원과 주민자치위원회 간의 업무 교류라는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다고 판단된다. 특히 제 12회 전국주민자치박람회의 평가사항을 보면 도화동의 경우 실제로 주민자치위원회가 자발적이고 매우 적극적으로 참여하고 있는 것으로 평가되었다. 구좌읍의 경우도 회의록이나 전국주민자치박람회의 평가 사항을 분석하여 보면 주민자치위원의 활동이 정기성을 띠며 다양한 분야에서 활동하고 있는 것으로 분석된다.

소통 주기는 두 주민자치위원회의 정기회의가 실제로 정기적으로 이루어지고 있다고 분석된다. 정기회의 외에도 임시회의 등을 개최하여 수시로 주민자치센터의 활동 사항을 점검하고 있다. 주민자치위원들의 회의 참여 현황도 매번 공개되며 자체적인 참여 독려도 이루어지고 있다. 그러나 참여에 강제성이 결여되어 있어 두 주민자치위원회 모두 높은 참여율이 보장되고 있지는 않다. 또한 회의에서 안건 처리가 원안 그대로 처리되는 경우가 많아 형식적인 절차로 간주될 수 있다는 점은 보완될 필요가 있다.

주민자치위원회의 구성에 있어 신규 임명이 이루어질 때 관련 조례에 따라 주민자치위원의 인적사항은 주민에게 공개되어야 한다. 또한 주민자치위원회의 선출 과정에서 두 지역 모두 대표성에 관한 문제가 제기될 수 있다. 이 문제에 대해서는 강동식(2004), 김환철(2004), 최진학 외(2006), 박세정(2008), 김순은(2012), 김필두 외(2011), 심익섭

(2012), 김필두(2013) 등의 거의 대부분의 연구에서 지적되고 있다. 이러한 지적 사항은 주민자치회로의 전환을 앞두고 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』에서 대표성을 기하기 위한 방향으로 반영하고 있다.

내용적 측면에서 주민 접근성은 두 지역 모두 좋은 편이라고 판단된다. 주민들이 접근할 수 있는 시간대에 주민자치센터를 개방함으로써 주민 편리를 도모하고 있다. 또한 주말 등에도 개방함으로써 평일에 이용하지 못하는 주민들에게도 참여할 수 있는 기회를 주고 있다. 프로그램 및 사업 내용은 두 지역에서 가장 큰 차이를 보이는 요인이다. 도화동의 경우 주요 대상을 어린이로 정하고 어린이들을 위한 프로그램이나 사업이 주를 이룬다. 이는 도시 지역에서 특히 이웃 간의 교류가 적다는 문제점에서 착안하여 어린이들을 대상으로 하는 프로그램을 운영함으로써 그 부모님들까지 프로그램에 참여하도록 유도하는데 목적이 있다. 한편 구좌읍의 경우는 인구 구성 중 비교적 많은 비율을 차지하는 노인을 위한 프로그램을 특화시켜 제공하고 있으며 다문화 가정을 위한 프로그램도 제공하고 있다. 또한 농어촌 지역의 지역적 특성을 고려한 프로그램도 제공함으로써 주민편의를 도모하고 있다. 일반 주민의 참여는 두 지역 모두 활발하게 이루어지고 있지 않은 것으로 분석된다. 일반 주민들이 홈페이지 등을 통해 의견을 개진할 수 있도록 통로가 마련되어 있기는 하지만 사용이 매우 저조한 것으로 나타났다.

환류는 현재 주민자치센터의 관할 상위 자치단체의 평가와 전국주민자치박람회를 통해 연중행사처럼 이루어지고 있다. 그러나 주민자치센터가 실질적인 주민자치를 바탕으로 거버넌스의 주체가 되기 위해서는 지속적이고 보다 체계적인 환류 체계가 필요하다고 판단된다.

## 제 3절 분석결과의 요약

### 1. 구조로서의 로컬 거버넌스

먼저 구조로서의 로컬 거버넌스를 보면, 제도적 측면에서는 도화동 주민자치센터의 경우 「서울특별시 마포구 자치회관 설치 및 운영 조례」를 법적 근거로 하며, 구좌읍 주민자치센터의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거한다.

구성적 측면에서는 두 주체를 주민자치위원과 주민센터 공무원으로 구분하였을 때 선행연구에 따르면 거버넌스 기구들은 지방과 관련된 정책에서 실질적인 권한을 행사하고 있지 못하며(하승우, 2011), 동주민센터 공무원이 실질적으로 주민자치센터의 일을 맡아서 하고 있다(안성수 외, 2006). 그러나 도화동 주민자치센터의 경우 전국주민자치박람회 평가사항을 보면 주민자치위원의 활동이 비교적 활발하다는 평가를 받았다. 구좌읍 주민자치센터의 경우도 평가 사항에는 포함되어 있지 않지만 마을 내 다양한 사업 뿐만 아니라 타 지역 주민자치센터와 자매결연 협약을 체결하는 등 적극적인 활동을 하고 있는 것으로 분석된다.

### 2. 절차로서의 로컬 거버넌스

운영적 측면에는 자원과 소통주기, 주민자치위원의 구성이 있다. 먼저 자원은 재정자원과 물적자원, 인적자원으로 구성된다. 재정자원의 경우 지원액보다 자체수입의 비율이 높은 편이다. 거버넌스의 관점에서 자체수입의 비율이 상대적으로 높다는 것은 주민자치센터가 정부의 하급기관으로서의 역할이 아닌 자체적인 활동을 할 수 있는 여지가 크다는 것을

의미한다. 동시에 한편으로는 재정자원을 확보함에 있어 주민들이 원하는 사업이나 업무에 대해 정부에 의견을 제시하고 그 결정과정에 영향력을 행사하여 충분한 보조금을 지원받을 수 있는 방향이 모색될 필요성이 있음을 시사한다. 물적자원인 공간과 장비는 두 지역의 주민자치센터 모두 주민센터의 것을 활용하고 있는 상황으로 분석되었다. 물적자원의 관리 또한 공무원들에 의해 이루어지고 있기 때문에 주민센터와 유기적으로 협력하여 효율적인 공간과 장비 활용이 되도록 노력할 필요가 있다. 인적자원으로서의 프로그램 강사는 매 반기 유사한 수준으로 그 수가 유지되고 있다. 그러나 프로그램 강사에 대한 환류체계 등이 부족하여 프로그램의 질을 보장하기는 어려운 측면이 있다. 자원봉사자의 수는 매우 적은 편으로 한 반기 당 한두 명 혹은 없는 경우도 있다. 주민자치위원의 수는 두 지역의 경우 모두 20명 내외 수준에서 결정된다. 그러나 주민자치위원은 무보수직으로 활동을 강제할 수는 없기 때문에 회의 참석이나 사업 참여에 있어서는 참석률을 관리할 필요성이 있다. 인적자원의 경우는 거버넌스 운영의 질을 높이기 위해서는 인적 자원의 관리 측면에 보장되어야 함을 시사한다. 소통 주기는 주민자치위원회가 매달 1회씩 정기회의를 개최하고 있고 비정기적으로도 회의를 개최하여 매 반기 10회 이상의 회의가 개최되고 있다. 이를 통해 주민자치위원회 활동이 정기성을 띠고 있음을 알 수 있다. 거버넌스의 측면에서 보았을 때 주민자치위원회 활동의 정기성은 비교적 안정적인 운영이 되고 있음을 의미한다. 주민자치위원의 구성 요소인 임명방식 및 활동기간은 주민자치센터 운영에 관한 조례로 명시되어 있다. 현행 주민자치위원과 위원장은 각급 기관, 단체 추천 및 공개 모집 신청자 중 읍면동장이 지명하고 있다. 그러나 대표성의 문제가 제기되고 있어 선정 방식의 공정성을 기하는 방식으로 바꿀 필요성이 있다. 이에 대해서는 주민자치회로 전환하면서 주민

자치회의 선정에 대표성을 보완하는 방향으로 대안을 마련하고 있다.

내용적 측면은 주민접근성과 프로그램 및 사업 내용, 주민 참여 현황이 있다. 먼저 주민 접근성인 주민자치센터 개방시간은 오전 9시부터 두 곳 다 저녁 9시까지 개방하고, 도화동의 경우에는 토요일에도 개방하고 있다. 주민센터 업무 시간은 9시부터 저녁 6시까지로, 주민자치센터를 주민센터 업무시간보다 오래 개방함으로써 주민들의 이용 편의를 도모하려는 노력으로 보인다. 특히 하교하는 학생들이나 퇴근하는 직장인들을 위한 프로그램을 저녁 6시 이후에도 개설함으로써 주민자치센터의 주민 접근성을 높이고 있다. 프로그램 및 사업 내용은 개설 프로그램 수 및 종류, 시행 사업 종류 및 내용이 있다. 도화동 주민자치센터의 경우 개설 프로그램 중 어린이와 학생을 대상으로 하는 프로그램이 많은 비중을 차지한다. 도화동에는 아파트에 거주 비율이 상당히 높고 지역에 어린이와 학생들이 많이 살고 있는 인구적 특성을 띤다. 프로그램이 어린이를 대상으로 하는 경우가 많은 이유는 인터뷰를 통해 어린이들을 위한 프로그램을 마련함으로써 부모들의 참여까지 이끌어내려는 노력의 일환임을 밝혀내었다. 구좌읍 주민자치센터의 경우 노년층을 위한 프로그램과 사업에 역점을 두고 있다. 구좌읍은 65세 이상 노년 인구 비율이 상대적으로 높은 특성을 띤다. 따라서 두 곳 모두 지역의 인구적 특성을 고려하여 프로그램의 개설에 반영한 결과로 볼 수 있다. 일반 주민들의 프로그램이나 사업에 참여하는 현황은 두 곳 모두 비교적 한정적이다. 프로그램이나 사업이 다양하기는 하지만 참여하는 주민의 수는 지역 인구에 아주 소수에 불과한 것으로 분석되었다. 특히 주민자치센터의 사업은 회의록과 팜플렛을 분석한 결과 주민자치위원이나 공무원 위주로 활동이 되고 있음을 알 수 있다. 일반 주민들의 필요와 요구를 반영하는 통로를 마련하여 주민들의 전반적인 참여를 높이는 방안을 마련할 필요가 있다.

일반 주민들의 참여를 기반으로 하여 그들의 목소리(voice)를 반영하여 거버넌스의 실질적인 운영이 가능하도록 하여야 한다.

환류의 경우, 두 곳의 관계자를 인터뷰 한 결과 자체적인 환류 체계는 두 곳 모두 없는 것으로 분석되었다. 두 주민자치센터 모두 자체적인 환류 체계는 없는 대신 지역예선과 전국주민자치박람회를 통해 평가받고 있다. 그러나 외부 평가 외에도 자체적인 환류체계를 마련함으로써 보다 지역적 특성에 부합하는 거버넌스를 실현할 필요가 있다.

## 제 6장 결론

### 제 1절 연구결과의 요약

지금까지 새로운 통치 과정으로서의 거버넌스가 지방 수준에서 지역의 특성에 따라 어떠한 차이를 보이는지에 관해 도시와 농어촌 지역의 주민자치센터를 중심으로 살펴보았다.

로컬 거버넌스와 주민자치센터에 관한 선행연구를 분석하여 각각의 구성요소를 도출해냈고, 도시와 농어촌 지역의 로컬 거버넌스를 주민자치센터를 통해 측정하여 분석하였다. 로컬 거버넌스의 지역의 특성에 따른 형태를 비교하기 위하여 제12회 전국주민자치박람회에서 공동 우수상을 수상한 서울특별시 마포구 도화동의 주민자치센터와 제주특별자치도 제주시 구좌읍의 주민자치센터를 선정하여 비교 분석 하였다.

분석 결과, 먼저 구조로서의 로컬 거버넌스를 보면, 제도적 측면에서는 도화동 주민자치센터와 구좌읍 주민자치센터는 모두 각각 운영조례와 특별법에 근거하여 운영되고 있다. 구성적 측면은 주체 간 관계에 대한 내용이다. 주체별 역할은 도화동 주민자치센터는 주민자치위원이 적극적으로 활동하고 있으며, 구좌읍 주민자치센터의 경우도 비교적 활발한 활동을 하고 있다. 두 곳 모두 주민자치센터의 자체적 활동은 주민센터와의 수평적인 관계 하에서 상호협력관계로 이루어지고 있다.

절차로서의 로컬 거버넌스를 보면, 운영적 측면에서 자원 중 재정자원의 경우 지원액보다 자체수입의 비율이 높은 편이다. 그런데 도화동의 경우 프로그램 수강료를 징수함으로써 자체재원을 충당하고, 구좌읍의 경우에는 프로그램 수강료가 무료이기 때문에 그 외의 활동에서 재원을

충당한다고 볼 수 있다. 특히 구좌메세나 운동 같은 모금활동을 통해 재원을 충당하과 있는 것으로 판단된다. 물적자원인 공간과 장비는 두 지역의 주민자치센터 모두 주민센터의 것을 활용하고 있는 상황으로 분석되었다. 인적자원의 경우는 그 수는 비교적 반기마다 일정하게 유지되고 있으며, 인적 자원에 대한 적극적인 관리가 미비한 것으로 분석되었다. 소통 주기는 주민자치위원회의 정기회의가 정기성을 띠고 있었다. 주민자치위원의 구성 요소인 임명방식과 활동기간 등은 주민자치센터 운영에 관한 조례로 명시되어 있고 그에 따라 운영되고 있으나 대표성의 문제가 제기되고 있는 것으로 분석되었다. 내용적 측면인 주민 접근성은 주민자치센터 개방시간이 오전 9시부터 두 곳 다 저녁 9시까지로 주민센터 업무 시간인 9시부터 저녁 6시보다 오래 개방하고 있었다. 또한 도화동의 경우는 주말에도 탄력적으로 개방하고 있었다. 프로그램 및 사업 내용은 도화동 주민자치센터와 구좌읍 주민자치센터 모두 지역의 인구 구성에 초점을 두고 각각 어린이와 노년층을 대상으로 하는 프로그램을 많이 개설하고 있었다. 일반 주민들의 프로그램이나 사업에 참여하는 현황인 주민참여는 두 곳 모두 비교적 한정적이다. 프로그램이나 사업이 다양하고 주민들의 의견을 개진할 수 있는 창구가 마련되어 있기는 하지만 실질적으로 참여하는 주민의 수는 아주 소수에 불과한 것으로 분석되었다. 환류의 경우, 두 곳의 관계자를 인터뷰 한 결과 자체적인 환류 체계는 두 곳 모두 없으며 대신 두 주민자치센터 모두 지역예선과 전국주민자치박람회를 통해 평가받고 있는 것으로 분석되었다.

위 결과를 종합하여 보면, 두 지역의 로컬 거버넌스 중 가장 뚜렷한 차이를 보이는 요소는 절차로서의 로컬 거버넌스 중 내용적 측면이다. 도화동 주민자치센터에서는 어린이들을 위한 프로그램과 사업이 활성화되어 있으며, 구좌읍 주민자치센터에서는 노년층을 위한 프로그램과 사



업에 역점을 두고 있다. 이는 도시 지역으로 분류되는 마포구 도화동은 어린이들과 학생의 비율이 많고, 농어촌 지역으로 분류되는 제주시 구좌읍은 노년층의 비율이 상대적으로 많기 때문이다. 이러한 결과를 토대로 볼 때, 두 주민자치센터는 각각 지역의 특성, 특히 인구 구성에 초점을 두고 주민자치센터의 프로그램과 사업의 내용을 구성하고 있었다. 이는 앞으로 주민자치회의 방향 또한 지역의 인구적 특성을 최대한 반영하여 주민 친화적인 프로그램과 사업에 초점을 둘 필요성이 있음을 시사한다.

또한, 구조로서의 거버넌스 측면 중 물적자원은 주민센터의 것을 활용하고 있는데 이는 앞으로 주민자치센터만의 공간을 확보하지 않고 그대로 주민센터의 자원을 활용한다면, 주민센터의 공무원들과 주민자치위원들의 유기적인 협력 관계가 지속적으로 필요함을 시사한다. 인적자원의 경우 자원 운영의 질을 높이기 위해 프로그램 강사의 질 제고를 위한 피드백, 자원봉사자의 확보, 주민자치위원의 출석률 관리 등의 인적자원 관리 방식 수립이 요구된다. 주민자치위원의 구성에서 대표성의 문제가 해결되도록 주민자치회로의 전환 과정에서 공정한 선출과 관리 방식이 정립되어야 할 것이다. 절차로서의 거버넌스 측면 중 일반 주민의 참여를 제고하기 위하여 주민자치센터 프로그램과 사업을 홍보하고, 동시에 주민들의 필요와 요구를 반영할 수 있는 통로를 마련함으로써 참여를 촉진시킬 필요성이 있다. 동시에 자체적인 환류 체계를 마련함으로써 지속적인 환류과정을 통해 주민자치센터의 운영의 질을 높이고, 실질적인 거버넌스가 이루어지도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

## 제 2절 이론적 · 정책적 함의

본 연구의 이론적 · 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 기존에 주민자치센터를 분석한 연구들은 주민자치센터의 단일 사례 혹은 한 지역 내의 전반적인 주민자치센터에 대한 문제점, 현황, 방향 제시 등에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 본 연구에서는 서로 다른 특성을 지닌 도시와 농어촌 지역의 주민자치센터를 비교분석하였다. 주민자치센터는 지역의 정책과정에 지역 주민들의 필요와 요구를 보다 직접적으로 반영할 수 있는 경로로써의 역할을 수행하는 것을 목적으로 한다. 지역의 주민들의 필요와 요구는 지역적 특성에 따라 지역마다 다양하게 나타난다. 도화동 주민자치센터는 도시 특성 상 이웃 간의 교류 단절이라는 문제점에 착안하여 어린이들을 위한 프로그램을 운영하여 어른들의 참여를 유인하고 있었다. 구좌읍 주민자치센터는 구성 비율이 높은 노인을 대상으로 하는 프로그램을 특화시켜 운영하고 있었으며 다문화 가정을 위한 프로그램도 운영하고 있었다. 그러므로 주민자치센터의 운영은 지역마다 차이를 보이며, 지역적 상황에 따라 주민자치센터와 해당 지역의 정부기관은 다양한 형태로 협력 관계를 보인다. 이러한 측면에서 본 연구는 ‘도시’와 ‘농어촌’로 구분되는 두 지역을 선정함으로써 서로 다른 지역적 기반 하에서 주민자치센터가 어떤 운영상의 차이를 보이는지에 대한 분석을 하였다는 데에서 의미가 있다.

둘째, 본 연구를 주민자치센터를 분석하기 위하여 로컬 거버넌스의 구조적 측면과 절차적 측면으로 구분하여 분석하였다. 기존 연구 중에도 주민자치센터나 주민자치위원회에 관한 연구는 다양하며, 그 중에서도 거버넌스 측면에서 주민자치센터를 분석한 연구도 존재한다. 그러나 대부분의 연구들이 거버넌스의 구성요인들은 포함하고 있으나 나열식으로

제시한 연구들이 많았다. 로컬 거버넌스를 구조로서의 로컬 거버넌스와 절차로서의 로컬 거버넌스로 구분한 연구에서 착안하여 이를 다시 구조로서의 로컬 거버넌스는 제도적 측면과 구성적 측면으로, 절차로서의 로컬 거버넌스는 운영적 측면과 내용적 측면, 환류로 구분하여 분석하였다. 이러한 시도는 앞으로 로컬 거버넌스를 연구의 이론으로 사용할 때, 보다 체계적인 연구의 틀로 제시될 수 있을 것이다.

셋째, 현재 주민자치위원회는 2013년 주민자치회로의 전환을 앞두고 있다.<sup>4)</sup> 제 18대 국회에서는 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』을 제정하여 ‘주민자치회’ 설치 근거를 마련하였다. 주민자치회로의 전환을

4) 제 18대 국회에서는 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』을 제정하여 주민자치센터는 주민자치회로의 전환을 앞두고 있다. 대통령 소속 지방행정체제 개편위원회가 설치되어 세 가지 주민자치회 모델을 제시하였고 그 중 협력형 모델에 대한 시범사업을 실시중에 있다. 주민자치회 구성 및 특별법을 보면 새로이 시행되는 주민자치회의 구성은 20~30명의 무보수 명예직 위원으로 읍면동 주민과 사업장, 정당원을 제외한 단체 근무자로 구성된다. 주민자치회 위원은 선정위원회를 구성하여 선출하며 공식 선거법의 선거운동 금지 규정에 따라 해촉 근거를 마련한다. 기존의 주민자치위원회에서 주민자치센터를 운영하고 읍면동 행정 업무에 대한 자문 역할을 수행하였다면 주민자치회는 읍면동의 업무를 사전에 협의하고 위탁업무와 주민자치 업무를 수행하게 된다. 위원의 위촉은 현재는 읍면동의 장이 수행하지만 주민자치회로 전환될 경우 시군구의 지방자치단체장이 수행하게 된다. 현재 주민자치위원회의 재원은 지원금과 자체재원은 운영 프로그램 수강료로 이루어지나 주민자치회로 전환하게 될 경우 재원은 수익·위탁 사업 수익을 포함한 자체 재원과 기부금 등이 된다.

표 15 주민자치위원회와 주민자치회 비교

	주민자치위원회	주민자치회
주요기능	- 주민자치센터 운영 - 읍면동 행정 업무에 대한 자문	- 읍면동 업무 사전협의 - 위탁 업무 수행 - 주민자치 업무 수행
위원선출	- 각급 기관, 단체 추천 및 공개 모집 신청자 중 읍면동장이 지명	- 지역대표, 일반주민 및 직능대표 공개 모집 - 위원선정위원회에서 공정한 선출
위원위촉	- 읍면동의 장	- 지방자치단체장(시군구)
재원조달	- 읍면동의 지원금 및 운영 프로그램 수강료	- 자체 재원(수익·위탁 사업 수익), 기부금 등

앞두고 서로 다른 지역의 현행 주민자치센터에 대해 분석함으로써 앞으로의 정책 방향에 대해 시사점을 제시한다. 주민자치센터는 지역적 특성에 부합하는 프로그램과 사업을 실시한다. 특히 지역의 인구 구성은 해당 지역의 주민자치센터의 프로그램과 사업 내용을 결정하는 중요한 요소 작용한다. 이러한 측면에서 볼 때, 주민자치회로의 전환 이후 프로그램이나 사업은 인구 특성을 고려함은 물론, 지역 주민과 소통하여 주민들의 필요와 요구에 맞게 제공하여 주민들의 적극적인 참여를 유도할 필요가 있음을 시사한다. 또한 지역의 주민자치회와 공무원들 간의 유기적인 협력을 통하여 주민들이 원하는 행정 서비스를 제공하는 방향으로 제도화를 할 정책적 노력이 촉구된다.

### 제 3절 연구의 한계

본 연구의 가장 큰 한계는 도시와 농어촌 지역의 선정에 있어 비교 지역 간의 동질성이 확보되지 못했다 점이다. 도시와 농어촌 지역의 지리적 규모나 인구 규모의 동질성을 확보하기 어려워 전국주민자치박람회에서 공동 수상한 사례를 선정하였다. 또한 선정된 사례 두 곳이 모두 잘된 사례로 수상을 한 지역의 주민자치센터이다. 따라서 수상 여부를 떠나 향후 동질성이 확보된 도시와 농어촌 지역을 선정하여 거버넌스에 관한 면밀한 비교 분석이 필요할 것으로 보인다.

두 번째로는 도시와 농어촌 지역의 주민자치센터를 분석하여 위하여선정한 두 사례만을 분석하여 일반화를 하였다는 한계를 갖는다. 도화동과 구좌읍의 주민자치센터는 도시와 농어촌 지역에 해당하기는 하지만 모든 도시와 농어촌의 특성을 갖고 있지 않다. 또한 도시와 농어촌이라는 구분도 명확한 특성을 제시하기 애매한 분류이기 때문에 더 다양한 사례를 조사함으로써 도시와 농어촌의 주민자치센터를 통한 로컬 거버넌스의 형태와 운영에 대한 일반론적인 논의를 제시할 필요가 있다.

세 번째로는 주민자치센터의 형태와 운영에 관한 심층적인 인터뷰가 부족하다는 점이다. 전국주민자치박람회를 방문하여 인터뷰를 진행하기는 하였으나 시간의 제약으로 인하여 주민자치센터에 관한 심층적인 인터뷰보다 주민센터 일반에 관한 인터뷰 내용이 주를 이루었다. 따라서 추후 로컬 거버넌스의 형태와 운영을 주민자치센터를 통해 분석할 때 심층적인 인터뷰를 통해 자료를 수집하고 분석한다면 심도깊은 연구가 가능할 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 강동식. (2004). 주민자치센터의 자치기능 활성화 방안: 제주시를 중심으로. 「법과정책」 10:15-29.
- 강원택. (2009). 「지방행정 거버넌스」. 인간사랑.
- 강창민·정원희·양기근. (2010). 제주특별자치도 주민자치센터의 평가와 정책과제. 「한국정책연구」. 10(1): 1~21.
- 강황선. (2003). 정부중재형 거버넌스체제의 운영전략에 관한 연구, 「한국사회와 행정연구」, 14(3): 201-227.
- 곽현근. (2012). 동네자치를 위한 지역사회 거버넌스 형성의 방향과 과제.
- 김병국·최철호. (2012). 지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구. 「지방행정연구」, 26(1): 31-52.
- 김석준. (2002). 「거버넌스의 이해」. 대영문화사.
- 김순은. (2011). 일본의 로컬 거버넌스와 주민참여: 주민투표제도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 23(2): 187-214.
- \_\_\_\_\_. (2012). 지방자치와 주민주권 ; 주민주권론과 지방자치의 발전. 「지방행정연구」, 26(1): 3-29.
- \_\_\_\_\_. (2012). 한국의 주민자치센터의 구성과 운영. 「자치행정연구」, 4(1): 9-16.
- 김의영. (2011). 굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로. 「한국정치연구」, 20(2): 209-234.
- 김익열. (2006). 주민자치센터 참여가 커뮤니티 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구 : 대전광역시를 중심으로. 대전대학교 박사학위 논문.

- 김일태. (2003). 주민자치센터 활성화를 통한 자치역량 제고방안 - 서울특별시 관악구를 사례로. 「도시행정학보」, 16(2): 149-167.
- 김정희. (2012). 공동지방정부 로컬 거버넌스의 새로운 시도와 한계. 「한국지방자치학회보」, 24(2): 37-65.
- 김찬동. (2012). 지방자치 20년의 평가와 향후 과제. 「정책리포트」, 119: 1-18.
- 김필두. (2013). 근린자치강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할. 한국정책학회 하계학술대회발표논문: 89-107.
- 김필두·김병국. (2011). 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구. 한국정책학회 하계학술대회발표논문: 557-576.
- 김형양. (2004). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시 시의 사회복지 및 환경분야를 중심으로. 「한국행정논집」, 16(1): 29-47.
- \_\_\_\_\_. (2006). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 10(1): 181-203.
- 김환철. (2004). 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구: 의정부시를 중심으로. 「지방행정연구」, 18(3): 79-98.
- 김환철·김세훈. (2007). 지역 현안에 대한 로컬거버넌스 형성의 영향요인 연구 -의정부시의 미군 반환기지 활용 정책을 중심으로-. 「한국거버넌스학회보」, 14(1): 197-215.
- 민현정. (2011). 일본 지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구. 「민주주의와 인권」, 11(2): 421-446.
- 박기관. (2009). 로컬거버넌스의 실험과 정책과제: 지역사회 실천운동을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 25-50.

- 박성훈·임승호·김종술. (2008). 시민단체 활동이 로컬거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구: 의정비심의위원회의 활동을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(1): 221-253.
- 박세정. (2008). 주민참여 관점에서 본 주민자치센터: 현실과 향후과제. 「사회과학연구」, 24(2): 135-151.
- 박종민. (2003). 사회자본과 민주주의: 집단가입, 사회신포 및 민주시민성을 중심으로. 「정부학연구」, 9(1): 120-153.
- 박희봉. (2005). 거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징. 「국가정책연구」, 19(2): 69-103.
- \_\_\_\_\_. (2006). 시민참여와 로컬 거버넌스. 「한국정책과학학회보」, 10(2): 1-23.
- 박희봉·이희창·김종래 외 5. (2005). 사회자본과 정치참여. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 547-575.
- 배응환. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 「지방행정연구」, 19(2): 187-216.
- 배응환·안성호. (2004). 「지방거버넌스와 지방정책」. 다운샘.
- 서혁준. (2010). 지역개발 및 기피시설 사례로 본 로컬거버넌스 구축: 지방정치 발전과 연계하여. 「정부학연구」, 16(2): 173-209.
- 소진광. (2007). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 「한국지방자치학회보」, 19(3): 93-112.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 「지방행정연구」, 26(4): 57-84.
- 안성호. (2004). 스위스 코뮌자치와 읍·면·동 주민자치 발전방향. 자치행정연구, 4(1): 57-65.
- 오수길. (2009). 협력적 로컬거버넌스 평가의 쟁점과 과제. 「국정관리



- 연구, 4(1): 47-89.
- 윤은식·정규진·정문기. (2011). 주민자치센터 행위자 네트워크거버넌스의 협력요인 분석: 2009 년 우수 주민자치센터를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(4): 129-154.
- 이동규·하민지. (2013). 참여예산제도의 거버넌스적 접근: 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 사례를 중심으로. 「한국행정학회」.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’ 으로서의 거버넌스. 한국행정학보, 36(4): 321-338.
- 이성로. (2009). 로컬거버넌스로서의 사회복지협의체: 경북북부지역 사례. 「한국공공관리학보」, 23(4): 281-307.
- 이우권. (2007). 지방정부의 자원봉사 로컬 거버넌스 구축 방안. 「한국지방자치학회보」, 19(4): 157-176.
- 임승호·박성훈. (2008). 시민단체 활동이 로컬거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구: 의정비심의위원회 활동을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(1): 221-253.
- 정원식. (2003). 독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스. 「한국정책과학회보」, 7(3): 231-250.
- 정정길. (2000). 「행정학의 새로운 이해」. 대명출판사.
- 정진원·김천권. (2011). 도시계획체제의 거버넌스 형성 요인에 관한 연구: 고양시 소재 서울시 기피시설 사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(4): 53-84.
- 조승현·강윤철·김경모. (2007). 협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구: 전주천 자연형 하천 조성사업을 중심으로. 「한국정치정보학회」, 10(1): 257-278.
- 조승현·노종호·성진수. (2009). 협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한

- 연구: 진안군 도화동산 조성 사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 23(1): 499-512.
- 최근열. (2006). 주민자치센터의 평가와 정책과제. 「한국거버넌스학회보」, 13(3): 335-361.
- 최진학·김성현·홍준현. (2006). 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인. 「한국공공관리학보」, 20(1): 1-29.
- 하승우. (2011). 생활정치와 로컬 거버넌스의 민주적 재구성. 「경제와 사회」, 90: 12-38.
- 홍성만. (2004). 협력적 로컬거버넌스의 대두 4: 대포천 수질개선을 둘러싼 정부-주민간 협력적 로컬거버넌스 분석. 한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문집.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure in G. Stoker. (ed.). The New Politics of British Local Governance. St. Martin Press. pp.11-32.
- Kim, S. (2011). Theories and Issues of Local Government. Goldwell Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2012). Decentralization and Local Governance. 「한국지방자치학회보」, 24(1): 145-170.
- Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. London: Sage Publications.
- Lowndes and Sullivan. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. 「Public Administration」, 86(1): 53-75.
- Peters, G. (1996). The Future of Governing: Four Emerging

- Model. Kansas City: University Press of Kansas.
- Pierre, J and G. Peters. (2000). Governance, Politics and the State. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. (1996). Understanding Governance. Buckingham: Open University Press.

## Abstract

# Comparative Study about the Form and the Operation of Local Governance – Focusing on the case of Community Center of the City and the Rural–

Sounyeoung Park  
The Graduate School of Public Administration  
(Master of Public Administration)  
Seoul National University

This study takes a comparative analysis on how local governance is different in the urban and rural area since each regional government is expected to reflect the region's unique demands and characteristics. The resident self-governing center was used to analyze the forms and the operation systems of

local governance.

Two specific aspects of the local governance were examined: one is structural aspect and the other is procedural aspect. Structural aspect of local governance considers institutional and constructive features. Institutional feature provides legal foundations for the resident self-governing center, whereas constructive feature is related to the relationship between resident self-governing center members and community government officials. For the analysis of the procedural aspect, operational systems, substantial features, and feedback were investigated. Operational system is about resources, meeting cycle, and resident self-governing center member organizations. Substantial features deal with citizen accessibility, programs, projects and citizen participation. Feedback is about the feedback system. Two resident self-governing centers, one in urban area and one in rural area, were selected for the analysis: Dohwadong-dong in Mapo district in Seoul and Gujwae-up in Jeju-si in Jeju were compared.

The results of the analysis indicate that local governance in urban and rural area share similarities in terms of the legal basis, the relationship between resident self-governing center member and community government officials, material resources, human resources, meeting cycle, resident self-governing center member organizations, citizen accessibility, citizen participation, and feedback system. However, they differed in financial

resources, programs, and projects.

Dohwa-dong charges modest class fees cover the necessary financial resources to run programs, while Gujawae-up provides the classes for free to provide rural area residents the opportunities to enjoy cultural activities. Instead, Gujawae-up raises the necessary funds through “Gujawae mecenat” special fund. In addition, Dohwa-dong provides many programs for children so that the local residents, including the children’s parents, can gain more chances to interact. Gujawae-up runs more programs for elderly citizens and multicultural families since many elderly citizens and foreigners reside in Gujawae-up. Such programs reflect the region's efforts to better serve its population.

In conclusion, substantial features of the two region’s local governance were the most different. The result implies that each region’s unique characteristics must be reflected in region’s transition from resident self-governing centers to resident associations.

**Keywords:** local governance, resident self-governing center, urban and rural area, resident associations, resident self-governing commission

**Student number:** 2012-21933